



Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique
No. 40

Leadership pour une haute
fonction publique
performante : Vers un
système de haute fonction
publique dans les pays de
l'OCDE

Daniel Gerson

<https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr>

Leadership pour une haute fonction publique performante

Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE

Résumé

Les hauts dirigeants publics (les hauts fonctionnaires qui conduisent et améliorent des fonctions administratives majeures) sont au cœur de l'efficacité de l'administration publique. Ils transforment les orientations politiques en stratégies et programmes qui maintiennent les citoyens en bonne santé et en sécurité et leur permettent d'être économiquement productifs. Pour ce faire, toutefois, ils doivent disposer des compétences adéquates et du soutien institutionnel pour les déployer efficacement. Ce document résume les enseignements tirés d'un projet récemment terminé qui s'attaque à ce problème. Tout d'abord, le document recense quatre aptitudes au leadership, nécessaires pour répondre à des problèmes politiques complexes : leadership fondé sur des valeurs, inclusion ouverte, bonne gestion organisationnelle et collaboration en réseaux. Ensuite, est défini un modèle d'évaluation des systèmes de la haute fonction publique, à savoir les stratégies, processus et outils nécessaires au développement de ces aptitudes et au soutien des hauts fonctionnaires qui les utilisent. En conclusion, des recommandations sont énoncées visant à aider les gouvernements à adopter une démarche systématique en matière de développement et de gestion de leurs hauts fonctionnaires.

Table des matières

Remerciements	4
Synthèse	5
1 Introduction : Leadership dans la fonction publique pour un service public performant	7
1.1. Leadership et aptitudes de la fonction publique - une priorité dans les pays de l'OCDE	9
1.1.1. Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique	11
1.2. Leadership de la fonction publique et avenir du travail	12
1.3. Neuf études de cas sur la haute fonction publique dans les pays de l'OCDE	14
2 Aptitudes du leadership pour une fonction publique performante	18
2.1. Aptitudes, compétences et styles du leadership	19
2.2. Quatre aptitudes au leadership pour une fonction publique performante	20
2.2.1. Leadership fondé sur des valeurs	21
2.2.2. Inclusion ouverte	23
2.2.3. La gestion organisationnelle	26
2.2.4. Collaboration en réseau	28
3 Les systèmes de haute fonction publique	33
3.1. Systèmes de la haute fonction publique : vers un modèle de l'OCDE	34
3.1.1. Quatre types de systèmes de la haute fonction publique	35
3.2. Volet 1 : Une haute fonction publique compétente	37
3.2.1. Compétences de leadership et profils de poste	37
3.2.2. Sélection et nomination des candidats adéquats	39
3.2.3. Gestion de carrière et mobilité pour la constitution de réserves de talents	47
3.2.4. La diversité au sein de la haute fonction publique	51
3.3. Axe 2 : Un environnement opérationnel propice	55
3.3.1. Objectifs, autonomie et responsabilité quant aux résultats	55
3.3.2. Possibilités de formation et soutien par les pairs	58
3.3.3. Outils de gestion adaptés aux objectifs	62
3.3.4. Une interface entre politique et administratif stable et efficace	65
3.4. Conclusion : Recommandations sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique et prochaines étapes	67
3.4.1. Prochaines étapes	68
Annexe 3.A. Cadre de réflexion sur le système de haute fonction publique	70

Remerciements

Ce document est le résultat d'un projet qui a élaboré neuf études de cas et organisé une série d'ateliers qui se sont tenus entre 2017 et 2019. Il a été rédigé par Daniel Gerson, Chef de l'unité Emploi et gestion publics, Division de la gestion publique et de la budgetisation, Direction de la gouvernance publique. Les études de cas ont été préparées par Daniel Gerson, Natalia Nolan-Flecha, Cristina Mendes, Laura Skoratko, Kevin Richman, Donal Mulligan et Inchul Shin, le Secrétariat de l'OCDE.

L'OCDE souhaite remercier tous les participants et contributeurs des pays participants qui ont rendu ce projet possible en apportant leur soutien, en permettant l'élaboration des études de cas et en accueillant les réunions. L'OCDE souhaite remercier particulièrement Graeme Head et Scott Johnston (Nouvelle-Galles du Sud, Australie), Jean-Francois Fleury et Carl Trottier (Canada), Pan Suk Kim et Inchul Shin (Corée du Sud), Eve Limbach-Pirne (Estonie), Katju Holkeiri et Sirpa Kekkonen (Finlande), Jean-Marc Chneider (France), Lucy Fallon-Byrne (Irlande), Iris Nehemia et Almog Sharav (Israël), Marjolein Voslamber et Maurits van Lelyveld (Pays-Bas), et Simon Claydon (Royaume-Uni).

Synthèse

Les administrations sont confrontées à des défis multidimensionnels complexes qui dépendent de la qualité de gestion et de leadership dans les rangs de leurs organisations. La pandémie mondiale de coronavirus, par exemple, appelle les hauts fonctionnaires à prendre des décisions rapides pour assurer la prestation des services publics essentiels tout en protégeant les citoyens et les agents publics. Alors que le leadership des élus tend à être sous les feux de la rampe, les hauts fonctionnaires professionnels travaillent sans relâche en coulisses pour que l'appareil administratif, vaste et complexe, soit en mesure de maintenir les populations en bonne santé, en sécurité et de les soutenir économiquement.

Ces dirigeants du service public (de hauts fonctionnaires qui dirigent et améliorent les principales fonctions administratives) sont le sujet central de ce document et de la récente *Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. La Recommandation contient 14 principes pour un service public adapté aux besoins, qui comprennent une recommandation spécifique sur le développement des aptitudes de leadership en vue d'une conception innovante des politiques et des services. Afin de développer des idées nouvelles et réalisables dans ces domaines, un groupe représentant 10 pays de l'OCDE a travaillé de 2017 à 2019 pour élaborer et commenter neuf études de cas sur les nouveaux défis de leadership à relever dans les administrations centrales. Ces études de cas explorent deux thèmes :

1. Les aptitudes au leadership (les qualités, compétences, comportements, styles) qui sont nécessaires pour répondre à la complexité des défis stratégiques.
2. Les politiques, processus et outils nécessaires pour développer ces aptitudes et aider les hauts fonctionnaires à les utiliser (c'est-à-dire le système de la haute fonction publique).

Les neuf études de cas ont recensé différentes aptitudes au leadership communes malgré une grande diversité des sujets et des contextes nationaux. Elles ont été regroupées en quatre aptitudes, exposées en détail au chapitre 2 du présent document :

1. **Leadership fondé sur les valeurs** : il est demandé à chaque haut fonctionnaire de négocier des valeurs multiples et souvent concurrentes qui guident sa prise de décision dans l'intérêt public.
2. **Inclusion ouverte** : les hauts fonctionnaires qui réussissent remettent en question leurs propres perceptions en recherchant des voix et des perspectives au-delà de celles qu'ils ont l'habitude d'entendre (ouverture) et en assurant la sécurité psychologique de ces voix pour contribuer à leurs problèmes de leadership (inclusion).
3. **Intendants organisationnels** : les hauts fonctionnaires renforcent une culture fondée sur la confiance et les valeurs et dotent leur personnel des compétences, des outils et des environnements de travail adéquats.
4. **Collaboration en réseau** : enfin, en regardant au-delà de leur propre organisation, les hauts fonctionnaires qui réussissent sont capables de collaborer à travers des réseaux, avec d'autres acteurs gouvernementaux et au-delà.

Le troisième chapitre de ce document présente un modèle d'analyse des systèmes de la haute fonction publique. Ces systèmes harmonisent les processus et les outils politiques afin de doter les hauts fonctionnaires des aptitudes et des environnements opérationnels adéquats pour atteindre les objectifs du

gouvernement. Le modèle de l'OCDE propose deux groupes principaux de fonctions : le premier groupe permet d'amener des personnes compétentes à des postes de direction et le second fournit aux hauts fonctionnaires un environnement favorable une fois en poste.

Afin de faire entrer les personnes adéquates dans la haute fonction publique, le document formule les recommandations suivantes :

- Les profils de poste de haut fonctionnaire devraient définir les aptitudes de leadership appropriées au poste, souvent conformes aux cadres de compétences du leadership.
- Les mécanismes de sélection et de nomination devraient être adaptés au poste afin d'évaluer les aptitudes requises et de garantir la bonne adéquation du dirigeant au poste.
- La constitution d'une réserve de candidats potentiels ayant les aptitudes et la motivation requises pour occuper ces postes devrait être assurée.
- En outre, ces outils devraient non seulement être utilisés pour attirer les meilleurs éléments, mais également pour garantir la diversité des personnes et des origines dans l'ensemble de la haute fonction publique.

Toutefois, de nombreuses études de cas montrent que de hauts fonctionnaires hautement qualifiés n'atteignent pas toujours leurs objectifs en raison de contraintes environnementales. Il est donc nécessaire de s'assurer que les bons dirigeants, une fois en place, disposent de l'autonomie, des outils, du soutien et de la responsabilité nécessaires pour utiliser efficacement leurs aptitudes de leadership. Pour ce faire, le document recommande ce qui suit :

- Les objectifs de leadership devraient donner aux dirigeants une orientation claire, conforme aux objectifs politiques du gouvernement et être assortis des niveaux appropriés d'autonomie et de responsabilité pour les atteindre.
- Les hauts fonctionnaires doivent apprendre au fur et à mesure et devraient avoir accès à des possibilités d'apprentissage sur mesure, notamment la mise en réseau, le soutien par les pairs, le mentorat et le coaching.
- Les hauts fonctionnaires ont également besoin d'outils de gestion adaptés, notamment d'outils financiers offrant un niveau d'information et de flexibilité approprié, de systèmes de ressources humaines qui les aident à avoir accès aux compétences et à l'expertise dont ils ont besoin ; ils ont également besoin de données et d'informations pour éclairer leur prise de décision et d'outils de communication pour se connecter à, et diriger à partir de réseaux plus larges.
- L'interface politico-administrative exige confiance et stabilité de sorte que les hauts fonctionnaires aient un mandat et une orientation clairs vers lesquels ils tiennent le cap ; et une reconnaissance et une compréhension communes des rôles et des responsabilités entre les différentes autorités dans l'ensemble du système de gouvernance.

Le rapport soulève également de nombreuses questions nouvelles (et anciennes) sur le leadership public et la haute fonction publique. Quelques-uns des domaines clés retenus pour une exploration plus approfondie sont :

- Le partage des objectifs et de la responsabilité - comment harmoniser les systèmes pour développer une meilleure collaboration au sein des secteurs et entre eux, par exemple dans le cadre de la réalisation des ODD ?
- La gestion de l'interface politico-administrative - comment concilier l'indépendance de la haute fonction publique avec la nécessité de réactivité politique et de responsabilité publique ?
- Le leadership du secteur privé - comment trouver le bon équilibre entre recrutements externes et internes dans la haute fonction publique, et comment faire en sorte que les deux groupes soient en mesure de fonctionner efficacement ?

1 Introduction : Leadership dans la fonction publique pour un service public performant

Le leadership des services publics n'a jamais posé autant de défis, ni été aussi complexe. Les hauts fonctionnaires s'affranchissent des frontières organisationnelles, sectorielles et territoriales pour relever les défis, actuels et émergents, de l'action publique et améliorer l'impact des services publics. Ils doivent ménager un espace pour l'innovation tout en gérant le risque et en devant rendre compte des résultats. Ils doivent soutenir des programmes politiques qui évoluent rapidement, gérer et transformer des organismes publics de grande envergure, motiver et inspirer leurs équipes et s'imposer comme des partenaires de confiance vis-à-vis des citoyens et d'un nombre de plus en plus grand de partenaires et de parties prenantes, tout cela en encourageant un haut niveau d'intégrité et de déontologie personnelle et professionnelle.

Les défis susmentionnés sont encore exacerbés dans un contexte de changements de plus en plus rapides et perturbateurs. La crise du coronavirus (COVID-19) a secoué plusieurs vieux postulats sur les méthodes de travail de la fonction publique. Dans de nombreux cas, les structures traditionnelles ont été démantelées et remplacées par des structures de gouvernance agiles, exigeant, face à l'incertitude, des prises de décision conjointes rapides et fondées sur des données probantes rares et peu fiables. De hauts fonctionnaires efficaces ont relevé le défi en exploitant les nouvelles technologies et en gérant différemment leurs équipes afin de protéger leur bien-être tout en maintenant et en stimulant les prestations de services essentiels. Ces expériences sont la preuve que de hauts dirigeants de la fonction publique engagés et créatifs peuvent réaliser de grandes innovations lorsque les bonnes personnes, les ressources et les soutiens nécessaires sont réunis pour résoudre les problèmes publics.

Encadré 1.1. Définition du leadership et du haut fonctionnaire

Ce rapport est centré sur les hauts fonctionnaires qui occupent les postes administratifs les plus élevés et qui dirigent des agents publics dans la poursuite des objectifs gouvernementaux.

Le qualificatif « haut » indique le rang et ne fait pas référence à l'âge ou à l'ancienneté en termes de durée de carrière ou de leur poste actuel. Dans la majorité des pays, ce groupe comprend les deux premiers niveaux administratifs placés sous le poste de ministre, mais dans certains pays, des niveaux inférieurs viennent s'ajouter au groupe. Les hauts fonctionnaires peuvent être plus jeunes et avoir moins d'années d'expérience que des cadres intermédiaires, s'ils sont, dans les faits, leurs supérieurs hiérarchiques.

Les hauts fonctionnaires se distinguent également des fonctionnaires élus, même s'ils peuvent être nommés par eux. Dans ce rapport, les références au « leadership » renvoient au leadership administratif et institutionnel. Ce rapport ne concerne pas le leadership des ministres ou de leur cabinet politique.

Le concept de leadership, dans ce rapport, fait référence à la façon dont les hauts fonctionnaires travaillent en vue d'atteindre les objectifs de gouvernance par l'intermédiaire de, ou avec, leurs collègues, ce qui implique deux dimensions fondamentales. Premièrement, le leadership vise à atteindre des objectifs qui modifient et améliorent le statu quo, impliquant une sorte de changement, d'innovation ou de transformation. Deuxièmement, les hauts fonctionnaires n'atteignent pas les objectifs tout seuls. Le leadership est un phénomène interpersonnel et implique de ce fait une relation entre des personnes ou des groupes.

Les auteurs reconnaissent qu'il existe plusieurs autres définitions du leadership et que celui-ci est souvent exercé par d'autres au sein ou en dehors de la hiérarchie de la fonction publique traditionnelle. Toutefois, ce rapport traite de la haute fonction publique telle que définie ci-dessus puisqu'elle joue un rôle pivot dans la création des conditions environnementales propices à l'émergence d'autres sortes de leadership. Ce point sera développé dans les chapitres 2 et 3.

Afin d'explorer plus avant les défis modernes que pose le leadership public et de développer des idées nouvelles et réalisables, un groupe représentant 10 pays de l'OCDE a travaillé de concert de 2017 à 2019 pour élaborer et commenter neuf études de cas sur les nouveaux défis à relever dans les administrations centrales. Ces études de cas explorent les aptitudes au leadership (comme les qualités, compétences, comportements, styles) qui sont nécessaires pour répondre à la complexité des défis stratégiques. Elles déterminent également les types de politiques, processus et outils nécessaires pour développer ces compétences et aider les hauts fonctionnaires à en faire usage. Ce rapport fait le point sur les enseignements et les connaissances tirés de ce projet.

Encadré 1.2. Évolution du rôle des hauts fonctionnaires

Bryson Crosby et Bloomberg (2014) retracent l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires au moyen de trois paradigmes de gestion publique : l'administration publique traditionnelle, la nouvelle gestion publique et une « nouvelle démarche ». Les extraits suivants illustrent les connaissances autour de ce phénomène et la façon dont la perception du rôle de la haute fonction publique vis-à-vis des fonctionnaires élus est en train de changer dans ce nouveau paradigme :

Dans l'administration publique traditionnelle, les fonctionnaires élus fixent les objectifs et la mise en œuvre incombe aux agents publics, sous la surveillance des fonctionnaires élus et des hauts administrateurs... En revanche, dans la nouvelle démarche, les élus et les administrateurs publics doivent créer ensemble de la valeur publique pour traiter efficacement ce qui préoccupe le plus le public.

... Les décideurs politiques et les dirigeants publics sont également encouragés à envisager la gamme complète des mécanismes alternatifs de prestation de services et à choisir parmi eux en s'appuyant sur des critères pragmatiques. Cela conduit souvent à favoriser des collaborations intersectorielles et à engager les citoyens à atteindre des objectifs mutuellement convenus. Le rôle des dirigeants publics va en conséquence bien au-delà de celui exercé dans les administrations publiques traditionnelles, ou la nouvelle gestion publique ; ils sont présumés pouvoir contribuer à créer et orienter les réseaux de délibération et de prestation et contribuer à maintenir et à améliorer globalement l'efficacité, la capacité et la responsabilité du système...

...Dans l'administration publique traditionnelle, les dirigeants publics ont un pouvoir discrétionnaire limité ; dans la nouvelle démarche, ce pouvoir est nécessaire mais il est contraint par la loi, les valeurs démocratiques et constitutionnelles et une approche large de la responsabilité. La responsabilité revêt de multiples facettes et n'est pas seulement hiérarchique (comme dans l'administration publique traditionnelle) ou plus axée sur le marché (comme dans la nouvelle gestion publique), car les fonctionnaires doivent respecter la loi, les valeurs de la communauté, les normes politiques, les normes professionnelles et les intérêts des citoyens.

Source : John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Laura Bloomberg. « Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management ». *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 4, pp. 445–456.

1.1. Leadership et aptitudes de la fonction publique - une priorité dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE investissent de façon importante dans leur agents du secteur public. En 2017, la rémunération du personnel de l'administration publique a représenté, en moyenne, 9,2 % du PIB et 22,8 % du total des dépenses publiques des pays de l'OCDE (OCDE, 2019^[1]). Un investissement de cette ampleur doit être soigneusement géré pour assurer qu'il produise le résultat attendu des politiques et services faits pour améliorer la vie et la prospérité des citoyens, ce qui demande un leadership compétent et professionnel de la fonction publique.

Il est généralement accepté dans le milieu de la recherche universitaire qu'un bon leadership du secteur public aboutit à une amélioration des performances, de l'efficacité et de la productivité des organisations (par exemple, (Orazi, Turrini et Valotti, 2013^[2]); (Van Wart, 2013^[3]); (Fernandez, Cho et Perry, 2010^[4]); (Park et Rainey, 2008^[5])). De hauts fonctionnaires efficaces peuvent stimuler l'efficacité et la productivité en créant les conditions adéquates pour motiver des agents publics, concept qui est mesuré et suivi par

des enquêtes auprès des agents. Il est démontré que les agents engagés sont plus performants, plus productifs et plus innovants. (Cf. par exemple, (OCDE, 2016_[6]))

Encadré 1.3. Lien entre leadership et engagement des agents publics

Malgré les différences constatées dans les mesures de l'engagement des agents publics, les études conduites au niveau national et sur la base des enquêtes menées auprès du personnel indiquent que le leadership de la haute fonction publique est une motivation essentielle de l'engagement des agents du secteur public.

Australie : D'après le recensement des agents du secteur public australien, un leadership efficace favorise largement leur engagement. Lorsqu'on leur demandait s'ils pensaient que les hauts fonctionnaires de leur organisation étaient suffisamment visibles, les employés qui approuvaient fortement ont obtenu des notes nettement supérieures (le double dans certains cas) pour toutes les composantes de leur engagement. Les employés apprécient également la possibilité d'interagir pleinement avec leurs dirigeants. Dans la fonction publique australienne, les dirigeants qui impliquent leurs agents dans leur démarche pour relever les défis auxquels se heurte leur organisation, ont un effet très positif sur le niveau d'engagement de ces derniers (Commission australienne de la fonction publique, 2013).

Canada : Les agents publics qui avaient une opinion positive de leurs hauts dirigeants ont tendance à présenter des degrés d'engagement supérieurs, se montrant particulièrement satisfaits de leur organisation et impliqués dans celle-ci. Les différences de degré d'engagement les plus notables apparaissent entre les agents qui ont confiance en leurs hauts dirigeants et ceux qui n'ont pas confiance (Conseil du trésor du Canada, 2011).

Irlande : L'analyse tirée de l'enquête de 2015 sur l'engagement des agents de la fonction publique a révélé que l'efficacité des hauts fonctionnaires était un des cinq facteurs clés de motivation de l'engagement, de même que le sentiment des agents publics que leur travail avait un sens, que leur compétences étaient adéquates et qu'ils bénéficiaient des compétences et d'un soutien de l'organisation (Administrations publiques d'Irlande, 2016).

Royaume-Uni : L'analyse statistique sur plusieurs années de l'enquête auprès de la population britannique indique que le leadership et une gestion efficace du changement est ce qui motive le plus l'engagement des agents, suivi par la nature du travail et la relation de l'agent public avec son supérieur direct.

États-Unis : L'analyse de l'enquête de 2016 sur le point de vue des employés a révélé que les motivations importantes de l'engagement étaient liées à la capacité des hauts fonctionnaires à soutenir l'équité et à protéger le personnel contre des actes arbitraires, le favoritisme, la coercition politique et les représailles, à promouvoir la communication et le travail d'équipe en collaboration pour atteindre les objectifs et à soutenir un système efficace de reconnaissance et de récompense en cas de bons résultats.

Source : OCDE (2016a), Engaging Public Employees for a High Performing Civil Service, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>.

Les pays de l'OCDE visent également à améliorer la confiance placée dans les institutions publiques. Les hauts fonctionnaires jouent un rôle très important en donnant la tonalité éthique d'une organisation et en transmettant les valeurs qui orientent les prises de décision à tous les niveaux (OCDE, 2020_[7]); (Treviño, Hartman et Brown, 2000_[8]). Une étude récente indique que la professionnalisation de la haute fonction publique est un des facteurs les plus importants de réduction des risques de corruption dans les milieux bureaucratiques (Charron et al., 2017_[9]). La sélection fondée sur le mérite peut également accroître directement la confiance du public dans les institutions gouvernementales si les citoyens estiment que les

fonctionnaires à la tête de ces institutions sont là parce qu'ils ont les compétences, l'expérience, les valeurs et la déontologie requises. (Charron, Dahlström et Lapuente, 2016^[10])

Aujourd'hui, le plus important peut-être, c'est un bon leadership en temps de crise. Cette crise du coronavirus a porté le leadership de la fonction publique sur tous les fronts, plaçant la barre à une nouvelle hauteur pour prendre des décisions agiles à partir de données et faits peu fiables et en impliquant les agents publics dans des conditions difficiles (c'est-à-dire à distance) tout en assurant une coordination cohérente entre les structures politiques et les niveaux administratifs. Si, pendant cette pandémie mondiale, l'attention du public s'est centrée sur le leadership politique, c'est le leadership institutionnel en arrière-plan qui a coordonné la prestation des services publics essentiels qui maintiennent les citoyens en bonne santé, les protègent et assurent leur sécurité économique.

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

L'importance cruciale de maintenir une administration publique bien dirigée a incité les pays de l'OCDE à élaborer la Recommandation de 2019 du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (cf. encadré 1.2). Le Conseil énonce 14 principes communément partagés que les pays de l'OCDE ont convenu d'appliquer pour garantir des services publics adaptés à leurs besoins, réactifs et résistants. Ils mettent l'accent sur la nécessité de développer des cultures organisationnelles fondées sur la confiance et centrées sur les valeurs publiques et le service aux citoyens. Ils appellent à un service public inclusif, proactif et innovant, qui adopte une perspective à long terme pour la conception et la prestation des fonctions publiques.

Ces principes sont tous des défis posés au leadership et reposent sur la mise en place d'une haute fonction publique professionnelle et performante. À cette fin, le Conseil recommande explicitement aux adhérents de développer les aptitudes au leadership dans la fonction publique, en particulier :

- a. préciser les attentes qui pèsent sur les hauts fonctionnaires en tant que dirigeants politiquement impartiaux d'entités publiques, jugés dignes de confiance pour donner corps aux priorités des autorités politiques et pour défendre et incarner les plus hautes qualités d'intégrité, sans avoir à craindre de représailles d'ordre politique ;
- b. envisager des critères liés au mérite et des procédures transparentes pour désigner les hauts fonctionnaires et leur demander de répondre des résultats obtenus ;
- c. assurer aux hauts fonctionnaires le mandat, les compétences et les conditions nécessaires pour formuler des avis impartiaux éclairés par des données probantes et pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques ; et
- d. renforcer les aptitudes de leadership des hauts fonctionnaires actuels et potentiels, (OCDE, s.d.^[11]).

Ces principes soulignent qu'un leadership compétent, assuré par des processus fondés sur le mérite et un apprentissage et un développement continu, est nécessaire mais pas suffisant. Le contexte et l'environnement opérationnel jouent également un rôle important en permettant aux dirigeants de mettre leurs compétences à profit.

Encadré 1.4. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

Les recommandations du Conseil de l'OCDE font des déclarations claires sur l'importance d'un domaine et sa contribution aux objectifs publics fondamentaux. Elles sont fondées sur des principes convenus de bonnes pratiques et des objectifs ambitieux. L'organe directeur de l'OCDE, le Conseil, a le pouvoir d'adopter des recommandations qui sont le résultat du travail de fond effectué au sein des comités de l'OCDE. Les produits finals comprennent des normes et standards internationaux, les meilleures pratiques et les directives politiques.

Les recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes, mais la mise en œuvre leur confère une grande force morale car elles représentent la volonté politique des pays membres et l'on attend de ces derniers qu'ils fassent tout leur possible pour les appliquer.

La Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique repose sur une série de principes communément partagés, définis en lien étroit avec les pays de l'OCDE. Une vaste consultation publique a notamment été organisée, qui a permis de recueillir un grand nombre de contributions de fonctionnaires, de citoyens et d'experts du monde entier. Cette Recommandation rejoint un large éventail de recommandations liées à la gouvernance sur des thèmes tels que l'élaboration de politiques réglementaires, l'intégrité du secteur public, la gouvernance budgétaire, les stratégies de gouvernement numérique, les marchés publics, le gouvernement ouvert et l'égalité des sexes dans la vie publique.

La Recommandation présente 14 principes pour un service public adapté aux besoins, selon 3 piliers principaux, comme le montre la figure ci-dessous. Le texte complet de la Recommandation est disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>.

Graphique 1.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

1	2	3
Culture et leadership fondés sur des valeurs	Fonctionnaires qualifiés et efficaces	Systèmes d'emploi réactifs et adaptables
1. Valeurs définies	5. Bonnes qualifications et compétences	10. Gestion organisationnelle du système
2. Leadership compétent	6. Employeur attractif	11. Démarche stratégique
3. Inclusif et protecteur	7. Fondé sur le mérite	12. Mobile et adaptable
4. Proactif et innovateur	8. Culture de l'apprentissage	13. Conditions contractuelles appropriées
	9. Visant la performance	14. Ecoute des agents publics

1.2. Leadership de la fonction publique et avenir du travail

L'avenir du travail dans la fonction publique soulève de nombreuses questions sur le rôle de la technologie et de l'innovation au sein des administrations, et sur la manière dont la fonction publique doit s'adapter à des circonstances et des crises imprévues et une évolution rapide. Bien que personne ne puisse prédire l'avenir, l'OCDE a élaboré un certain nombre d'hypothèses qui s'appuient sur la recherche, des données probantes, l'expérience des pays et des discussions d'experts. Celles-ci font apparaître un défi majeur pour le personnel dans la préparation du terrain pour utiliser efficacement les nouvelles technologies et faire preuve d'innovation dans le secteur public, en orientant l'emploi public davantage vers l'avenir et le rendant plus flexible pour résister aux crises et plus épanouissant pour les fonctionnaires. Ces défis sont résumés dans l'encadré 1.5.

Encadré 1.5. L'avenir du travail dans la fonction publique

Les changements qui préfigurent l'avenir du travail se font déjà sentir, que ce soit en raison de perturbations technologiques, de crises imprévues telles que la pandémie mondiale de coronavirus ou de l'évolution des attentes des citoyens. Si personne ne peut prédire tous les changements à venir, le rythme de plus en plus rapide de leur apparition semble de plus en plus certain. Cette situation est un appel à l'action, en faveur d'un service public capable de définir efficacement les défis de demain, de s'y adapter et de les surmonter. Comme les changements qui préfigurent l'avenir du travail affecteront en profondeur tous les niveaux organisationnels, il faut procéder à une analyse stratégique à la fois des changements organisationnels nécessaires et de la manière dont les personnes peuvent en tirer le meilleur parti.

Le prochain document de l'OCDE sur l'avenir du travail dans la fonction publique montrera comment les services publics devront se montrer plus :

- **prospectifs** : dans un environnement de l'emploi en mutation rapide, confronté, d'une part, à des compétences et des ressources limitées et, d'autre part, à des changements imprévisibles, une planification stratégique solide des effectifs, fondée sur la prévoyance et la résilience, devient une pierre angulaire des politiques publiques de l'emploi. Ceci impose d'être tourné vers l'avenir en termes de définition des compétences, de garantie des possibilités d'apprentissage et de gestion des connaissances.
- **flexibles** : la plupart des systèmes de fonction publique ont été établis pour mettre l'accent sur la stabilité et la prévisibilité, mais les réponses agiles à la crise du coronavirus ont prouvé qu'une gestion flexible des personnes est possible pour affronter les crises complexes et à évolution rapide dans le secteur public. C'est alors une nouvelle opportunité d'introduire plus de flexibilité dans les procédures opérationnelles standard pour permettre au secteur public de s'adapter selon les besoins tout en maintenant transparence et responsabilité.
- **satisfaisants** : les services publics devront être encore plus compétitifs pour attirer des compétences rares, dans un marché du travail tendu et soumis à des pressions budgétaires permanentes. Il sera vraisemblablement nécessaire d'œuvrer pour offrir des emplois satisfaisants à un marché du travail de plus en plus diversifié. Il faut pour cela se concentrer sur l'engagement et les performances, le leadership et la conception du travail pour que les fonctionnaires puissent ressentir la valeur et les effets de leur travail.

Quelle que soit la forme que prendra le travail à l'avenir dans les services publics des pays de l'OCDE, il doit être rendu possible par l'ancrage d'un leadership solide : des valeurs, une mission et des objectifs clairs qui permettent au travailleur de guider son travail de manière indépendante sans supervision quotidienne ou présence d'une personne. Cette évolution est renforcée par la communication, le leadership par l'exemple, des dirigeants compétents et des processus de performance. En bref, l'avenir du travail dépendra également de l'avenir du leadership. Par exemple :

1. L'objectif du leadership dans la fonction publique consistera de plus en plus à résoudre les problèmes de politique publique de manière innovante, en s'appuyant sur la technologie numérique. Cela implique nécessairement de nouvelles aptitudes (c'est-à-dire des compétences, des comportements, des perspectives, des connaissances, des mentalités, etc.) au sein de la haute fonction publique. Cela implique des structures et des processus organisationnels capables de faciliter ce changement, et de travailler en partenariat avec des effectifs prêts à l'innovation, en allant au-delà des frontières organisationnelles formelles.
2. Les hauts fonctionnaires dirigeront des organisations de plus en plus diversifiées, avec des agents provenant de milieux très variés, exerçant sous des contrats différents et dans différents lieux physiques, qui entreront et sortiront plus facilement des organisations. Il devient de ce fait difficile d'inculquer les valeurs publiques et une culture organisationnelle inclusive.
3. Le leadership dans la fonction publique sera de plus en plus axé sur les données, avec de vastes ensembles de données sur le personnel et les performances permettant d'obtenir des informations et d'éclairer les réponses de la direction. Cela multiplie les possibilités de prise de décision à partir de données probantes et accroît la nécessité d'investir dans des compétences pour soutenir, et parfois contester, cette prise de décision.
4. Un quatrième défi de leadership viendra de la nécessité de s'impliquer plus que jamais dans le développement du personnel et de l'organisation. Les dirigeants joueront un rôle central dans l'établissement de cultures d'apprentissage afin que les agents en poste aient la possibilité d'apprendre au fur et à mesure qu'ils progressent. Les hauts fonctionnaires joueront également un rôle de plus en plus visible en tant qu'ambassadeurs de l'organisation, agissant sur tous les fronts de la lutte pour les talents, en exprimant clairement les valeurs proposées par l'employeur du secteur public et en attirant les compétences nécessaires dans la fonction publique.

1.3. Neuf études de cas sur la haute fonction publique dans les pays de l'OCDE

Ce document est le résultat d'un projet dans le cadre duquel neuf pays ont invité l'OCDE à élaborer des études de cas sur les défis spécifiques auxquels ils sont confrontés en matière de leadership. Les études de cas ont été élaborées selon différentes méthodes, qui s'appuient toutes sur une interaction étroite avec différents hauts fonctionnaires des pays participants. Ces neuf études de cas ont également donné lieu à des discussions et des débats dans le cadre de quatre ateliers auxquels ont participé tous les pays participants.

Certaines des études de cas ont porté sur des aptitudes au leadership particulières. Par exemple, la Finlande a demandé à l'OCDE de recenser les défis qui se posent et les possibilités de promouvoir une collaboration entre des structures cloisonnées ; les Pays-Bas voulaient explorer un problème similaire pour savoir comment promouvoir les hauts fonctionnaires en tant que partenaires sociétaux ; le Canada voulait explorer le leadership inclusif ; et l'Irlande et la France voulaient se pencher sur l'innovation et le leadership numérique. Bien que toutes ces études de cas aient été menées avant la crise du coronavirus, les sujets qu'elles abordent sont à bien des égards renforcés par cette crise qui accorde une grande importance à la prestation conjointe des services, à l'innovation et à l'inclusion.

D'autres études de cas se concentrent sur des aspects particuliers des systèmes de la haute fonction publique. L'étude de cas coréenne porte sur les processus d'évaluation du leadership pour l'entrée dans la haute fonction publique ; l'étude de cas estonienne explore l'avenir du développement du leadership ; et l'étude de cas israélienne examine le rôle des hauts fonctionnaires en tant qu'ambassadeurs de leur organisation dans le processus de recrutement.

Dans toutes ces études de cas, les auteurs ont cherché à retenir deux domaines d'analyse complémentaires : les compétences et les aptitudes au leadership requises, et les structures et interventions institutionnelles qui leur permettent ou les empêchent d'utiliser ces compétences. Les études

de cas montrent que souvent, les hauts fonctionnaires possédant les compétences et les motivations appropriées ont du mal à les déployer en raison des contraintes institutionnelles de leur environnement de travail. Certaines de ces contraintes sont naturelles. Le leadership dans la fonction publique sera toujours encadré par son environnement politique qui exige des niveaux élevés de transparence, de responsabilité et de gestion des risques, des contraintes qui pèsent sur l'affectation des ressources et des multiples objectifs complexes difficiles à suivre sans un retour d'information en temps utile.

Nombre de ces contraintes peuvent également être dues à des systèmes de gestion qui pourraient être mis à jour ou améliorés. Les paramètres et les procédures utilisés pour gérer la haute fonction publique - tels que les processus de nomination, l'évaluation des performances, la limitation des mandats, etc. - peuvent renforcer les mauvais aspects du leadership. Il est également possible que les systèmes et les outils utilisés par les hauts fonctionnaires pour obtenir des résultats aient besoin d'être mis à jour. Par exemple, des systèmes de ressources humaines rigides ou mal utilisés peuvent limiter leur capacité à accéder aux compétences nécessaires ; les systèmes budgétaires peuvent rendre difficile le travail entre les structures organisationnelles et le partage de la responsabilité des résultats ; ou les systèmes d'information peuvent ne pas être en mesure de fournir aux hauts fonctionnaires des informations en temps voulu pour la prise de décision.

Ce document se déroulera comme suit. Le chapitre suivant recense et explore quatre aptitudes au leadership communes qui ressortent des études de cas et des échanges qu'elles ont suscités dans les ateliers associés à ce projet. Le chapitre suivant décrit les éléments d'un système de la haute fonction publique que les pays peuvent mettre en œuvre afin que ces aptitudes puissent être développées et exploitées par leurs hauts fonctionnaires. Le rapport se termine par la présentation d'un questionnaire qui peut être utilisé pour susciter une réflexion sur les mécanismes institutionnels nécessaires pour garantir que les cadres de haut niveau disposent des compétences adéquates et des postes adéquats afin de les utiliser au mieux.

Encadré 1.6. Les neuf études de cas conduites dans le cadre du projet

Finlande : Leadership pour changer de système - Renforcer les aptitudes au leadership pour la mise en œuvre des priorités horizontales en Finlande

L'étude de cas finlandaise examine la manière dont les directeurs généraux travaillent en collaboration entre les secteurs pour atteindre des objectifs sociétaux communs. L'étude de cas explore deux séries de problèmes qui remettent en question la mise en œuvre de méthodes de travail horizontales par le biais de ministères verticaux : tout d'abord, les aptitudes des dirigeants à équilibrer les priorités horizontales et verticales et à s'adapter aux nouvelles méthodes de travail ; ensuite, une série de facteurs institutionnels qui sortent du domaine des aptitudes au leadership, tels que les allocations de ressources pour les projets horizontaux, les dispositifs structurels et les mécanismes de responsabilité.

Irlande : Renforcer les aptitudes au leadership pour favoriser l'innovation dans une administration numérique - Le cas des hauts fonctionnaires dans la fonction publique irlandaise

L'Irlande a l'intention de stimuler la culture de l'innovation dans ses organisations de service public et de renforcer le leadership pour favoriser l'innovation. À cette fin, le gouvernement irlandais a piloté un atelier d'apprentissage organisé par l'OCDE auprès d'un groupe de ses hauts fonctionnaires afin de mieux comprendre, encadrer et développer des organisations innovantes durables. Cette étude de cas est le résultat de cet atelier qui rassemble les travaux existants de l'OCDE sur la transformation numérique, le leadership des hauts fonctionnaires et les compétences de base pour l'innovation dans le secteur public afin d'explorer comment les hauts fonctionnaires irlandais soutiennent l'innovation au sein de leur organisation et quelles interventions pourraient renforcer leurs aptitudes (et celles de leur personnel) pour favoriser davantage l'innovation.

France : Renforcer les aptitudes pour mener la transformation numérique : un nouvel état d'esprit dans la fonction publique française

Cette étude de cas examine comment la France prépare ses hauts fonctionnaires à soutenir et à orienter les technologies numériques pour créer de la valeur publique, notamment dans le contexte de la stratégie française pour l'avenir du service public, Administration Publique 2022. Alors que le rythme rapide de la transformation numérique impose de nouvelles attentes aux hauts fonctionnaires, diverses organisations publiques françaises pilotent des initiatives visant à renforcer la capacité des hauts fonctionnaires à mener la transformation numérique. Cette étude de cas présente certaines de ces initiatives.

Australie : Leadership inclusif dans la fonction publique de la Nouvelle-Galles du Sud

Cette étude de cas examine les problèmes de leadership que posent la conception et la mise en œuvre des stratégies de « prochaine génération » en matière de diversité et d'inclusion (D&I) dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud (NSW), en Australie. Plus précisément, elle examine comment les hauts fonctionnaires inclusifs dans le secteur public de la Nouvelle-Galles du Sud mettent en place des approches fondées sur des données probantes pour atteindre les objectifs de D&I, intègrent la D&I tout au long du cycle de vie des agents publics pour assurer la cohérence et élargir la portée des politiques, s'attaquent aux lacunes de mise en œuvre en « poussant » au changement, et mettent en place des structures de gouvernance solides qui favorisent la responsabilité des résultats.

Canada: Renforcer les aptitudes au leadership en matière de diversité et d'inclusion

L'étude de cas canadienne examine la manière dont les hauts fonctionnaires acquièrent une culture d'intégration pour améliorer les performances et la santé de l'organisation. Ces « hauts fonctionnaires de l'inclusion » doivent avoir une bonne compréhension de l'évolution des notions de diversité, connaître les difficultés passées à mettre en œuvre les objectifs et les compétences nécessaires pour transformer la diversité et l'inclusion en résultats bénéfiques. L'étude de cas propose une série de domaines que le Canada peut explorer pour renforcer son engagement ferme en faveur du programme de D&I, y compris les moyens d'élargir la diversité des perspectives et des expériences dans la fonction publique.

Israël : Travailler avec les parties prenantes pour constituer un personnel talentueux, le rôle des hauts fonctionnaires

Alors que certaines organisations du secteur public s'efforcent d'attirer des fonctionnaires talentueux, une nouvelle pratique consiste à faire participer activement les hauts fonctionnaires aux aspects clés du recrutement, tels que l'approche des candidats, le profilage des postes et les entretiens / évaluations. Cette étude de cas se concentre sur quatre exemples de la fonction publique israélienne où les hauts fonctionnaires ont joué un rôle actif pour apporter les compétences nécessaires à leur organisation. Ils y sont parvenus principalement en encourageant les candidats possédant les compétences recherchées à postuler pour un emploi dans l'administration ou en jouant un rôle plus personnel dans le processus d'établissement des profils de poste, d'évaluation et d'embauche des candidats.

Pays-Bas : Les hauts fonctionnaires en tant que partenaires

De plus en plus, les hauts fonctionnaires néerlandais constatent qu'ils doivent travailler avec des acteurs extérieurs (autres niveaux administratifs, agents du secteur privé, organisations de la société civile et même simples citoyens) afin de répondre à un large éventail de problèmes en matière de politiques publiques. Cette étude de cas explore l'évolution du contexte / paysage dans lequel les hauts fonctionnaires néerlandais travaillent actuellement et examine comment ils pourraient améliorer leur rôle en tant que partenaires sociétaux afin d'apporter une valeur publique par un engagement et une coopération accrue avec les parties prenantes.

Estonie : Un leadership prêt à répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain

Cette étude de cas utilise l'expérience de l'Estonie et du Centre d'excellence de la fonction publique pour explorer les questions relatives à l'avenir du développement du leadership dans un système de fonction publique. Quel est le rôle du développement continu ? Qui en est responsable ? Comment mesurer les résultats et les rendre durables ? Quel est le lien avec le système général de leadership et le cycle de vie (recrutement, développement, maintien en poste) ?

Test coréen d'évaluation des compétences des hauts fonctionnaires

Cette étude de cas examine comment la Corée a mis en œuvre un modèle de compétences et un processus d'évaluation. L'étude de cas montre comment la Corée a utilisé son système d'évaluation des compétences, non seulement pour améliorer les compétences de ses hauts fonctionnaires, mais aussi comme un outil pour transformer la culture de la fonction publique. L'étude de cas présente la fonction publique coréenne, décrit le modèle et le processus d'évaluation et se termine par des réflexions sur les possibilités de développement ultérieur.

2 Aptitudes du leadership pour une fonction publique performante

« Leadership » est un mot que tout le monde comprend, mais qu'il est assez difficile de définir. Dans le premier chapitre (encadré 1.1), le leadership est défini comme l'action de travailler à la réalisation des objectifs de gouvernance par l'intermédiaire et avec les autres intervenants. Dans le secteur public, le concept de leadership est encore compliqué par la nature politique du gouvernement, qui exige une certaine distinction entre le leadership exercé par les autorités politiques (par exemple, le ministre) et le leadership au sein de l'administration publique.

Ce projet concerne le leadership administratif dans le secteur public. Les politiciens élus, les ministres et leurs cabinets directs ne sont pas l'objet de la recherche, mais ajoutent un élément contextuel important. Le leadership politique guide et contraint souvent les dirigeants administratifs dans des domaines tels que la définition de l'orientation stratégique des politiques, l'allocation du budget et des ressources ou l'engagement direct avec les citoyens sur différentes questions politiquement sensibles. La frontière entre ce qui est politique et ce qui est administratif n'est pas toujours claire, est susceptible de changer au fil du temps et diffère d'un système national à l'autre.

Une théorie établie de la performance humaine affirme que les personnes peuvent atteindre leurs objectifs lorsqu'elles possèdent les aptitudes, la motivation et les opportunités requises. (Boxall et Purcell, 2011). Cette théorie s'applique particulièrement aux contextes de travail et s'applique doublement à l'analyse du leadership dans la fonction publique. Premièrement, ce cadre aide à comprendre la performance des hauts fonctionnaires en tant que personnes :

1. Aptitudes : quelles sont les aptitudes, les connaissances et les compétences qu'ils doivent posséder ?
2. Motivation : qu'est-ce qui motive les hauts fonctionnaires efficaces ? Comment les valeurs publiques guident-elles les hauts fonctionnaires dans leur propre comportement et leur prise de décision ?
3. Opportunité : comment l'environnement opérationnel permet-il aux hauts fonctionnaires de faire le meilleur usage de leurs compétences et de leur motivation ? Comment les systèmes de gouvernance peuvent-ils être harmonisés au mieux pour aider les dirigeants à faire la différence ?

Le cadre peut également être appliqué aux rôles des hauts fonctionnaires dans le développement de leur propre personnel. Après tout, la force d'un dirigeant dépend de celle de son personnel. Alors, comment les hauts fonctionnaires peuvent-ils s'assurer que leur personnel possède les compétences nécessaires ? Comment motiver les agents dans leur travail pour atteindre les bons objectifs ? Et comment s'assurent-ils qu'ils offrent à leur personnel les opportunités adéquates qui leur permettent d'avoir une influence et de participer à l'amélioration et à l'innovation ? Ces questions mêmes touchent au cœur de l'efficacité du leadership public et seront approfondies dans la discussion sur la gestion organisationnelle ci-après.

Ce chapitre traitera des deux premiers éléments ci-dessus : les aptitudes et la motivation. Il s'appuiera pour cela sur l'analyse des neuf études de cas qui recensent quatre aptitudes de leadership communes utilisées par les hauts fonctionnaires pour atteindre des objectifs de gouvernance complexes : a) un leadership fondé sur des valeurs, b) une inclusion ouverte, c) une bonne gestion organisationnelle et

d) une collaboration en réseau. Le troisième élément, sur les opportunités, sera examiné plus en détail dans le chapitre suivant.

2.1. Aptitudes, compétences et styles du leadership

Le leadership est souvent considéré comme un trait de caractère ou un ensemble de compétences liées à la capacité de convaincre, de motiver et de guider un groupe en vue d'un résultat souhaité. Cet ensemble de compétences comprend des compétences techniques, conceptuelles, interpersonnelles et une intelligence émotionnelle et sociale. (Haq, 2011^[12]) Cela a conduit à une prolifération d'universitaires et de consultants en gestion qui définissent et promeuvent différentes combinaisons de compétences nécessaires au leadership qui constituent des styles distincts.

L'un des ensembles de recherche sur le leadership les plus établis est le paradigme du leadership transactionnel-transformationnel, qui, selon Bass (1997^[13]) (1985^[14]) est un phénomène universel prouvé dans toutes les cultures. À la base, les dirigeants et ceux qui les suivent (les suiveurs) entrent en contact par le biais d'un processus de négociation. Les dirigeants récompensent ou sanctionnent alors les suiveurs en fonction du niveau et de la qualité de leurs réalisations. Il s'agit d'un leadership transactionnel. En revanche, le leadership transformationnel reconnaît le rôle de la motivation intrinsèque dans la relation dirigeant-suiveur. « Les dirigeants transformationnels authentiques motivent leurs suiveurs à travailler pour des objectifs transcendants qui vont au-delà d'intérêts personnels immédiats » (Bass, 1997^[13]). Bass définit les composantes suivantes du leadership transformationnel :

1. L'influence idéalisée (charisme) : les dirigeants font preuve de conviction, mettent l'accent sur la confiance, prennent position sur des questions difficiles, présentent leurs valeurs les plus importantes et soulignent l'importance de l'objectif, de l'engagement et des conséquences éthiques des décisions.
2. La motivation incitative : les dirigeants présentent une vision attrayante de l'avenir, défient les suiveurs en leur imposant des normes élevées, parlent avec optimisme et enthousiasme, et encouragent et donnent un sens à ce qui doit être fait.
3. La stimulation intellectuelle : les dirigeants remettent en question les anciennes hypothèses, traditions et convictions, stimulent chez les autres de nouvelles perspectives et façons de faire et encouragent l'expression d'idées et d'arguments.
4. La considération individualisée : les dirigeants traitent les autres en tant que personnes ; ils tiennent compte de leurs besoins, capacités et aspirations personnels, écoutent attentivement, assurent leur développement, conseillent, enseignent et encadrent.

Dans le secteur public, la pratique consistant à étudier, définir et tenter de reproduire un bon leadership a été formalisée dans les années 1980 et 1990, et au cours des 20 dernières années, on a constaté une évolution de ce que l'on entendait et de ce que l'on attendait d'un leadership souhaitable dans le secteur public. Alors qu'une « vision individualiste du leadership dans le secteur public, qui parle dur et prend les choses en main, est bien vivante dans le monde entier » (Crosby et Bryson, 2018^[15]), un nombre croissant de faits probants montre que les hypothèses relatives à la gestion autocratique de la dichotomie transactionnelle / transformation ne sont souvent pas bien adaptées aux réalités du travail qu'implique l'utilisation croissante des réseaux dans les activités du secteur public. C'est pourquoi, les nouvelles catégories de styles de leadership tendent à mettre l'accent sur l'aspect relationnel et les attributs collectifs. (Ospina, 2017^[16])

Richard Wilson (2013^[17]) définit deux grandes catégories de dirigeants : les héros et les anti-héros. « Un dirigeant héroïque voit le monde avec une grande clarté, sait ce qu'il veut réaliser et a la confiance en soi et le stimulus pour le faire ». Wilson indique que ce type de leadership est bien adapté pour relever des défis bien définis, mais la confiance en soi du héros et sa propre expertise le rendent plus étroit d'esprit,

incapable de voir le monde sous d'autres perspectives. L'ajout d'une spécialisation plus technique à un dirigeant héroïque ne changera pas ce défaut fondamental.

Les « anti-héros » de Wilson adaptent leur style de leadership en fonction des circonstances. Dans leur leadership, ils sont viscéralement sensibles aux autres et conscients des limites de leurs propres connaissances et compétences. Les cinq piliers du leadership anti-héroïque sont l'empathie, l'humilité, la flexibilité, la reconnaissance de l'incertitude et du fait de ne pas savoir, et la conscience de soi, c'est-à-dire être très conscient de ses valeurs et comportements fondamentaux.

Pour devenir un anti-héros, Wilson affirme qu'un dirigeant doit comprendre et entreprendre un apprentissage transformationnel. Plutôt que d'acquérir lui-même une spécialisation technique (« apprendre plus de choses ou s'informer »), un anti-héros comprendra comment introduire cette spécialisation dans son organisation, comment l'enrichir et comment s'assurer qu'elle inspire son propre leadership. Alors qu'un dirigeant héroïque peut considérer des opinions qui vont à l'encontre des siennes, données par des experts hiérarchiquement inférieurs, comme une menace pour sa propre expertise et son leadership, l'anti-héros s'en trouve renforcé et structure son organisation et ses méthodes en favorisant la communication, la collaboration et la confiance.

2.2. Quatre aptitudes au leadership pour une fonction publique performante

Les études de cas élaborées pour ce projet avaient pour objectif initial de donner un aperçu des aptitudes au leadership requises pour les hauts fonctionnaires travaillant sur les problèmes complexes du secteur public. Le terme, « aptitudes » est utilisé, plutôt que qualifications ou compétences parce que « les qualités cognitives, affectives et comportementales vont bien au-delà des qualifications en incluant le discernement et les connaissances » (Hartley et al., 2019^[18]).

Malgré la grande diversité des sujets et des contextes nationaux, les neuf études de cas ont mis en évidence un grand nombre d'aptitudes au leadership communes. Qu'il s'agisse de leadership numérique en Irlande, de leadership collaboratif en Finlande ou de leadership inclusif au Canada, les aptitudes fondamentales au leadership identifiées montrent plus de points communs que de différences. Dans tous les cas, la haute fonction publique s'est efforcée de développer de nouvelles approches pour résoudre les problèmes publics et ces problèmes impliquaient un degré élevé d'innovation. L'innovation est donc au cœur de la définition du leadership dans le secteur public aux fins de cette étude, et elle est omniprésente.

Ces aptitudes qui présentent des points de similitude entre les pays ont tendance à se répartir en quatre groupes.

1. Graphique 2.1. Quatre aptitudes au leadership



Source : dessin de l'auteur

Ces quatre aptitudes sont matérialisées par des cercles concentriques. En commençant par le noyau, il est demandé à chaque haut fonctionnaire de diriger en **s'appuyant sur des valeurs**, de négocier les valeurs multiples et souvent concurrentes qui guident ses décisions dans l'intérêt public. Les hauts fonctionnaires qui réussissent remettent en question leurs propres perceptions internes par **l'inclusion ouverte** - en recherchant des voix et des perspectives au-delà de celles qu'ils ont l'habitude d'entendre (ouverture) et en assurant la sécurité psychologique de ces voix pour contribuer à leurs problèmes de leadership (inclusion). Ils agissent en tant qu'**intendants organisationnels** en renforçant une culture fondée sur la confiance et les valeurs et en dotant leur personnel des compétences, des outils et des environnements de travail adéquats. Enfin, au-delà de leur propre organisation, les hauts fonctionnaires qui réussissent sont doués pour **collaborer à travers les réseaux**, avec d'autres acteurs administratifs et au-delà. Chacun de ces éléments sera examiné à tour de rôle.

2.2.1. Leadership fondé sur des valeurs

L'un des facteurs distinctifs du leadership public est l'accent mis sur les valeurs publiques. Le développement d'un leadership et d'une culture fondés sur les valeurs sous-tend la Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Dans la littérature universitaire, dominent deux courants d'analyse des valeurs publiques. Les travaux de Mike Moore sur la valeur publique instaurent une façon de penser les buts et objectifs des dirigeants publics de façon à créer de la valeur pour l'ensemble de la société. (Moore, 1997^[19])

Par ailleurs, il est attendu des hauts fonctionnaires qu'ils travaillent de manière à promouvoir des valeurs publiques communes - par exemple des normes plus élevées de responsabilité, de transparence, d'intégrité, d'égalité et de comportement éthique. Ces valeurs sont souvent inscrites dans la loi ou dans un autre document de politique. Les « valeurs » publiques guident le processus décisionnel des hauts fonctionnaires qui ont pour mission de créer et de sauvegarder les valeurs publiques (cf. par exemple, (Alford et al., 2017^[20]) pour un bon examen de l'utilisation des valeurs publiques dans la littérature universitaire, et (OCDE, 2019^[21]) pour savoir comment ces perspectives peuvent être appliquées au changement de systèmes au niveau des villes).

Le défi des hauts fonctionnaires est de gérer les tensions, les conflits et les compromis entre des valeurs concurrentes. (Jørgensen et Bozeman, 2007^[22]) recensent 72 valeurs publiques communes différentes. Les tensions entre démocratie et bureaucratie, efficacité et équité, cohérence, changement et innovation,

responsabilité et prise de risque, sont communes. Des conflits de valeurs existent également dans des cas de collaboration entre différentes organisations défendant des valeurs différentes. Dans ce type de prise de décision, il y a rarement une voie claire ou une seule bonne réponse - chaque option a ses propres compromis avec ses propres conséquences sur les résultats.

Encadré 2.1. Le leadership fondé sur les valeurs dans l'étude de cas néerlandaise

Les hauts fonctionnaires néerlandais constatent qu'ils doivent travailler avec des acteurs extérieurs (autres niveaux administratifs, agents du secteur privé, organisations de la société civile et même simples citoyens) afin de répondre à un large éventail de problèmes en matière de politiques publiques. Cette évolution crée un ensemble unique de tensions qui touchent aux valeurs pour les hauts fonctionnaires néerlandais : où se situe la frontière entre la sphère de la gestion publique et la sphère des processus démocratiques ? Comment les hauts fonctionnaires peuvent-ils démontrer qu'ils sont responsables de leurs résultats lorsque ceux-ci reposent sur l'action concertée de multiples parties prenantes ? Et, en tant que technocrates auparavant invisibles, comment s'adaptent-ils à la plus grande visibilité de leurs nouveaux rôles puisqu'ils sont le « visage » du gouvernement ? En réalité, les hauts fonctionnaires ont déclaré qu'avoir dû gérer avec succès différentes tensions a rendu leur travail de partenaires sociétaux, parfois, extrêmement difficile.

Un engagement sérieux avec les parties prenantes nécessite une négociation et des compromis réguliers. Toutefois, dans certaines situations, les hauts fonctionnaires ont eu du mal à savoir jusqu'où leurs élus pouvaient aller pour ajuster leurs plans et leurs objectifs. Une haute fonctionnaire, par exemple, a eu du mal à faire approuver sa proposition de politique par les parlementaires après avoir été mandatée pour co-crée de nouveaux services avec un large réseau de parties prenantes. Sa proposition finale a été perçue comme étant hors du champ d'application de l'administration publique concernant la conception d'un programme politique.

Pour établir et maintenir des relations de travail efficaces avec les parties prenantes, il faut gagner leur confiance et la conserver. Toutefois, les hauts fonctionnaires ont indiqué que la confiance qu'ils ont durement gagnée auprès de leurs parties prenantes était souvent mise à l'épreuve. Par exemple, un haut fonctionnaire a passé des années à développer des relations de travail étroites avec les parties prenantes locales, qui ont ensuite été menacées par des intérêts politiques concurrents. Gérer les attentes, faire la différence entre les positions personnelles et institutionnelles a été noté comme un problème commun.

Alors comment les hauts fonctionnaires néerlandais gèrent-ils ces tensions de valeurs ? Les fonctionnaires interrogés avaient d'excellentes notions des compétences et des comportements qui les ont aidés dans cet aspect du travail, notamment :

1. *Avoir une vue d'ensemble de la situation.* Être un partenaire sociétal exige un nouvel état d'esprit - penser en termes de « ce qui est bon pour la société », et aborder les problèmes d'un point de vue global, plutôt que purement sectoriel.
2. *Fixer des limites claires et gérer les attentes.* Les fonctionnaires interrogés ont indiqué que pour établir la confiance, il fallait être transparent sur les sujets sur lesquels on pouvait avoir de l'influence et sur ceux sur lesquels on n'en avait pas. Dans certains cas, des accords-cadres ont été établis pour servir de base ou de fondement à la poursuite d'autres activités.
3. *Échanger des idées et demander de l'aide.* Même si ces défis peuvent être spécifiques à un contexte, on peut apprendre beaucoup des idées des autres dans des forums tels que les groupes intercollégiaux (cf. encadré xx pour en savoir plus).

Source : étude de cas sur les Pays-Bas réalisée dans le cadre de ce projet

Le leadership fondé sur des valeurs dans le secteur public peut parfois créer des tensions entre les valeurs administratives et les valeurs politiques (Alford et al., 2017^[20]). La ligne de séparation est rarement claire et peut créer des tensions inhérentes entre, par exemple, la valeur administrative commune consistant à fournir des conseils politiques impartiaux et objectifs et les valeurs politiques fondées sur une conviction idéologique. D'autres tensions peuvent être liées à l'équilibre entre une perspective administrative à long terme et les cycles électoraux, ou à la nécessité de consulter la communauté et de faire preuve de diligence raisonnable dans la conception des services, tout en gérant les pressions pour répondre de plus en plus rapidement à des programmes politiques en évolution rapide et fournir des services de manière efficace. La tension entre les valeurs administratives et politiques atteint souvent son paroxysme dans les travaux sur l'innovation dans le secteur public où des méthodes telles que l'expérimentation politique restent souvent politiquement risquées, malgré des bases factuelles convaincantes. Les frontières entre la politique et l'administration peuvent être encore plus floues lorsque les fonctionnaires sont encouragés à concevoir des politiques et des services en collaboration avec le public, créant ainsi potentiellement une légitimité politique alternative qui contourne les élus.

Lorsqu'ils travaillent dans plusieurs secteurs ou simplement avec différentes organisations du même secteur, les hauts fonctionnaires doivent également gérer les différences de valeurs. Si de nombreux services publics partagent un ensemble commun de valeurs du secteur public, ces valeurs vont probablement façonner différemment la culture organisationnelle dans les différents ministères et agences. Un deuxième problème connexe existe entre les secteurs : la gestion des partenariats avec la société civile, par exemple, qui peut adopter une vision plus étroite de la valeur lorsqu'elle fait valoir ses objectifs publics au-dessus d'autres, ou avec le secteur privé qui s'engage dans la création de valeurs publiques en vue de faire progresser des intérêts privés.

La gestion de ces tensions de valeurs est donc une partie inhérente au travail de la haute fonction publique. Il s'agit de tensions qui se situent au sein d'un individu et qui nécessitent une compréhension claire des valeurs en jeu et des stratégies potentielles disponibles pour les résoudre. Bryson et al (2017^[23]) en résumant beaucoup, notamment « *la roue qui tourne* : mettre alternativement l'accent sur différentes valeurs qui entrent en conflit à différents moments ; *les pare-feu* : répartir la responsabilité de la poursuite de valeurs concurrentes distinctes entre différentes institutions ou unités administratives ; *l'incrémentalisme* : adoucir ou atténuer les conflits de valeurs par une série de petits ajustements des politiques ou des pratiques ; *les compromis* : sauvegarder une valeur au détriment d'une autre ; et *l'escalade* : soumettre les questions relatives à des valeurs concurrentes à une autorité administrative ou législative supérieure.

2.2.2. Inclusion ouverte

La discussion ci-dessus traite les tensions liées aux valeurs en tant que processus interne, mais le leadership consiste à travailler avec les autres, et les hauts fonctionnaires entrent donc en contact avec une diversité croissante - d'agents publics et de collègues, de parties prenantes et de citoyens - chacun ayant ses propres besoins, perceptions et hiérarchies des valeurs. La diversité peut être une force qui se traduit par une meilleure conception des politiques et des services, mais elle exige des compétences en matière de leadership.

Bon nombre de hauts fonctionnaires de cette étude qui ont réussi recherchent activement des personnes ayant des points de vue différents et entretiennent un environnement ouvert et inclusif qui offre la sécurité psychologique nécessaire pour que ces personnes puissent faire valoir leurs idées et poser leurs questions. La sécurité psychologique est le niveau de confort que les gens éprouvent à prendre des risques dans un contexte de groupe (cf. (Edmondson et Lei, 2014^[24]) pour une vue d'ensemble complète). Ceci est considéré comme essentiel pour que les personnes expriment des idées et posent des questions

qui remettent en cause le statu quo ou le mode de pensée dominant et cela s'est révélé être l'ingrédient principal des équipes efficaces dans une vaste étude menée par Google (Delizonna, 2017^[25]). Sans sécurité psychologique, la diversité ne peut pas se transformer en innovation et amélioration des résultats.

Les hauts fonctionnaires utilisent des combinaisons particulières de traits de caractère et de comportements afin que les agents publics et les parties prenantes se sentent inclus et valorisés. Il y a la compassion, le respect, l'empathie, l'engagement, l'apprentissage de l'autonomie, l'humilité, le courage, la responsabilité, l'auto-réflexion / la prise de conscience (de ses propres préjugés), l'agilité culturelle, l'ouverture à des points de vue différents, la capacité à motiver et à inspirer des équipes diverses et à servir des groupes sous-représentés. Les études de cas mettent en évidence les comportements de leadership inclusifs suivants :

- **Avoir les bonnes conversations (souvent difficiles)... avec les bonnes personnes** (pas toujours les mêmes). Cela signifie qu'il faut réfléchir activement aux personnes dont on n'entend pas la voix, identifier les groupes qui sont systématiquement sous-représentés et faire des efforts pour les entendre. Cela signifie soulever des questions difficiles et s'assurer que les autres sont capables de le faire ; s'ouvrir soi-même à des questions difficiles et traiter ces questions avec humilité et compassion.
- **Les hauts fonctionnaires doivent être à l'aise avec le fait de traiter les gens différemment...** Chaque personne réagit à sa façon aux mêmes discussions dans les réunions, par exemple, et le travail du haut fonctionnaire consiste à le comprendre et à créer un espace où la différence peut s'exprimer - et à ne pas seulement écouter la personnalité virile affirmée qui s'exprime autour de la table.
- **Et se sentir à l'aise avec la diversité dans le concept même de leadership** puisque différents groupes vont projeter différents styles de leadership. Les grandes institutions recréent souvent les mêmes styles de leadership, car les agents les apprennent au fur et à mesure qu'ils progressent dans la hiérarchie. Mais nous devons reconnaître que le leadership ne peut pas être un seul modèle ou profil dominant.

Encadré 2.2. L'inclusion ouverte au Canada

L'étude de cas canadienne porte sur le rôle des hauts fonctionnaires dans la création de cultures d'inclusion afin de tirer parti de la diversité croissante de leur personnel pour améliorer les services publics.

L'étude de cas canadienne a fait la synthèse des points de vue de hauts fonctionnaires sur la manière dont leur service public parvient à bien élaborer une culture d'inclusion, soutenue par un leadership ouvert et inclusif. L'inclusion consiste à reconnaître et à faire de la place pour les besoins, les désirs et les expressions de soi des agents publics ; il s'agit d'une optimisation organisationnelle et d'une voie vers une meilleure analyse et une meilleure prise de décision.

Les hauts fonctionnaires ont été fiers de leurs nombreuses réussites dans ce domaine, résultat de la hiérarchisation claire des priorités qui lui a été accordée. Toutefois, beaucoup ont laissé entendre qu'on pouvait toujours faire mieux et qu'il restait encore de la latitude pour grandir et évoluer parallèlement au concept lui-même. Malgré les progrès réalisés en matière d'égalité des sexes, beaucoup ont souligné les défis permanents auxquels sont confrontés des groupes tels que les agents publics autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées.

Au-delà de la représentation démographique, de nombreuses personnes interrogées ont fait part d'une préoccupation commune, à savoir que les ressources en personnel interne, en particulier aux niveaux supérieurs, favorisent souvent les personnes connues des responsables de l'embauche, ce qui tend à faire circuler les mêmes personnes dans les mêmes cercles de décision, plutôt que de s'ouvrir à de nouvelles idées et voix. Cette dépendance à l'égard des mêmes cadres « maison » risque de reproduire

le même type de pensée et de comportement au niveau de la direction plutôt que d'encourager la diversité et l'inclusion.

De nombreuses solutions possibles sont proposées, notamment l'amélioration des données, la formation, les processus de responsabilisation, les politiques de dotation en personnel et la limitation du taux de rotation aux plus hauts niveaux. Toutefois, ces éléments structurels risquent de créer davantage de « gestion » plutôt qu'un véritable « leadership » s'ils ne sont pas mis en œuvre efficacement. Le point suivant est peut-être le plus important mais le plus difficile à réaliser :

Il n'y a pas de solution miracle pour régler les problèmes de diversité et d'inclusion dans la fonction publique canadienne - c'est un cumul de petites choses. Il est attendu des hauts fonctionnaires qu'ils aient une ligne de mire sur leur organisation et qu'ils définissent des attentes claires à leurs dirigeants qui devraient réfléchir à leurs propres compétences. En fait, c'est ce que demandent les propres supérieurs hiérarchiques du personnel. Le ton doit être donné d'en haut. Un engagement clair diffusé jusqu'en bas. Il faut des vice-ministres qui demandent à leur équipe de hauts fonctionnaires ce qu'ils font à ce sujet, comment ils y parviennent. Pour être tout à fait honnête, nous avons fait beaucoup de chemin ces dernières années pour faire comprendre que cela compte, mais ces conversations doivent se poursuivre et cela doit être considéré comme une des priorités d'action.

Source : étude de cas sur le Canada réalisée dans le cadre de ce projet

L'un des défis à relever pour accroître la diversité et l'inclusion est d'atténuer les conflits potentiels qui peuvent en résulter. En effet, la diversité seule, lorsqu'elle n'est pas gérée efficacement, peut avoir des conséquences néfastes, ce qui a conduit de nombreux chercheurs à la qualifier d'arme à double tranchant. Plus une équipe ou une organisation est diversifiée, plus les dirigeants doivent être habiles pour interpréter et gérer les différences et les conflits qui en découlent, que ce soit en termes d'idées, de compréhension et d'interprétation, de styles de communication et de comportement ou d'attentes vis-à-vis du travail et des collègues. Ce sont souvent les qualités de leadership des hauts fonctionnaires qui peuvent faire passer un conflit de ce type de la frustration à une innovation positive.

L'inclusion ouverte est également un moyen d'améliorer toutes les prises de décision en matière de gestion. Tous les êtres humains ont de profonds préjugés cognitifs qui influencent la prise de décision. Ils ont tendance à donner crédibilité à des personnes qui leur rappellent leur personnalité, à accepter facilement des informations qui confirment des convictions déjà ancrées et à porter des jugements rapides à partir de catégorisations qui peuvent ne pas avoir de pertinence immédiate. Ces préjugés et bien d'autres encore créent des angles morts dans la prise de décision qui peuvent être exposés et contestés lorsque l'on ouvre le processus à d'autres voix et points de vue. Cette approche s'inscrit également dans le cadre d'une administration de plus en plus numérique. Par exemple, les normes numériques canadiennes sont un engagement à améliorer les services administratifs et l'ensemble de la fonction publique et incluent de travailler complètement en « ouverture par défaut ». Le gouvernement canadien note que le travail en complète « ouverture par défaut » contribue à la pollinisation croisée des idées, à une résolution plus créative des problèmes et à la prolifération de contributions de personnes qui ont pu être historiquement exclues du processus décisionnel, ce qui contribue à réduire les angles morts dans la prise de décision par les hauts fonctionnaires. Cette réflexion est intégrée dans la formation de l'Académie du numérique du Canada dispensée aux hauts fonctionnaires actuels et futurs.

L'ouverture aux contributions et aux idées est également une condition préalable à l'innovation de pointe dans le secteur public, car les idées viennent de toutes les directions, du haut vers le bas, du bas vers le haut ou de l'extérieur. Les participants ont reconnu que, dans une administration innovante et numérique, les hauts fonctionnaires doivent plus que jamais développer un sens aigu de la conscience de soi et une réflexion honnête sur eux-mêmes. Les hauts fonctionnaires doivent connaître leurs points forts, s'entourer de personnes qui font contrepoids à ces points forts et leur laisser l'espace et la confiance nécessaires

pour poser des questions et contester. Et cela doit être ancré dans les valeurs solides de la fonction publique afin de garantir que la diversité de pensée est inspirée par les bons motifs et objectifs communs.

2.2.3. La gestion organisationnelle

Jusqu'à présent, les aptitudes faisaient référence à la personne du haut fonctionnaire et à la manière dont il prend des décisions. Toutefois, les hauts fonctionnaires traduisent des objectifs politiques en effets tangibles par le biais des organisations qu'ils dirigent. Ils exercent une influence au travers de leur organisation en utilisant des outils de communication, des récompenses et des sanctions, en affectant des ressources et en renforçant les capacités. Cela pourrait être très transactionnel, mais dans de nombreux cas, il s'agit d'une sorte de collaboration - on attend de plus en plus des hauts fonctionnaires qu'ils s'entourent de personnes qui complètent leurs propres compétences et aptitudes et qu'ils leur délèguent l'autorité appropriée (cf. la discussion ci-dessus concernant le leadership anti-héros de Wilson). Le travail des hauts fonctionnaires consiste alors à développer un sens et une compréhension communs, à favoriser une collaboration fondée sur la confiance avec et entre une série d'experts en la matière au sein de leur organisation.

Davis et al (2018^[26]) exposent une théorie de la gestion organisationnelle qui décrit comment une harmonisation des valeurs communes et de la confiance au sein d'une organisation peut motiver une action collective pour atteindre des objectifs. Les « intendants » sont des dirigeants dignes de confiance qui sont motivés par des facteurs intrinsèques et qui sont mieux soutenus par des structures organisationnelles habilitantes qui délèguent des niveaux appropriés d'autonomie, de pouvoir d'appréciation et de responsabilité. Cela s'oppose aux modèles mandant-mandataire qui supposent que les personnes sont motivées par des facteurs extrinsèques, qu'elles ne sont pas dignes de confiance et qu'elles doivent donc être contrôlées par des mesures transactionnelles de conformité. Les modèles de gestion organisationnelle tendent à être plus adaptés à des conditions incertaines, ambiguës et complexes.

La création d'organisations efficaces fondées sur la confiance commence par les personnes - leurs compétences et leurs valeurs. Les hauts fonctionnaires doivent être conscients des compétences nécessaires au sein de leur organisation, et connaître parmi elles celles qu'ils possèdent et celles qui leur font défaut. Ils ont ensuite un rôle important à jouer en affectant à leur organisation des agents publics dotés des compétences nécessaires et en réservant à ceux-ci un « espace » où ces derniers et leurs dirigeants puissent utiliser ces compétences. Il faut pour cela non seulement attirer et développer les compétences adéquates, mais également repenser la manière dont les organisations sont structurées et selon laquelle les agents sont engagés. L'efficacité de cette démarche est un défi fondamental pour les hauts fonctionnaires qui doivent développer des expertises dans toute l'organisation et donner la priorité à une collaboration basée sur la confiance de manière à créer une culture d'apprentissage innovante.

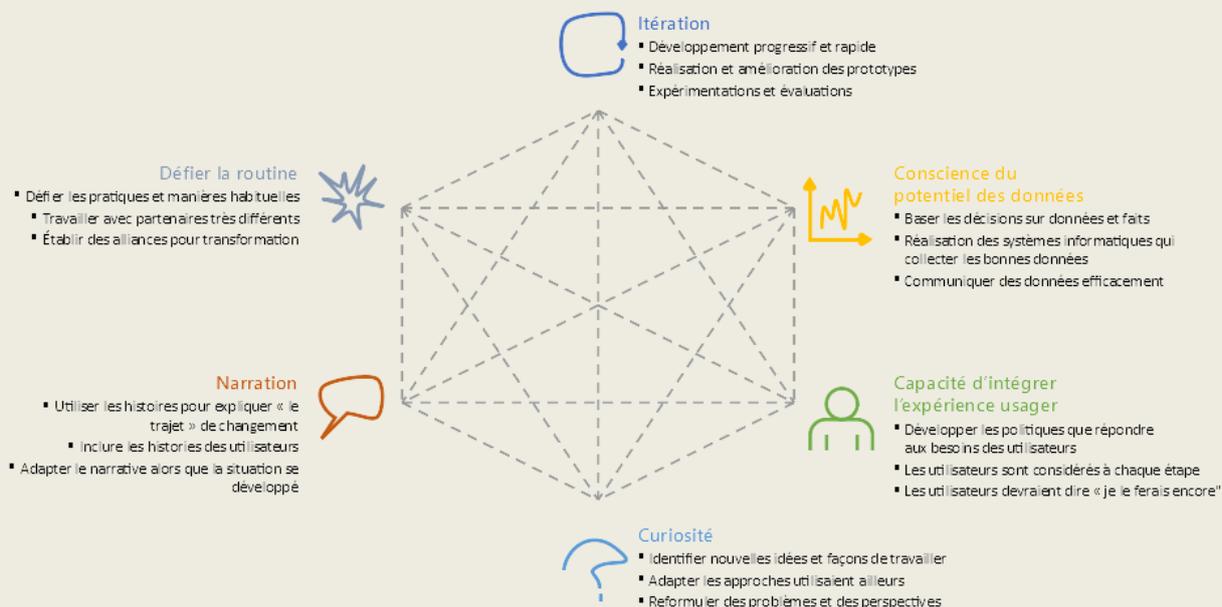
En outre, les hauts fonctionnaires qui s'appuient sur des valeurs peuvent y parvenir en transmettant des valeurs publiques communes à toute leur organisation, faisant d'elles une composante fondamentale de la culture organisationnelle. (Brown et Treviño, 2006^[27]). La littérature sur le leadership éthique examine les différentes méthodes requises et indique qu'il ne suffit pas d'avoir une déontologie et de s'appuyer sur des valeurs, mais qu'il faut être perçu comme tel. Cela signifie qu'il faut discuter ouvertement avec le personnel du processus de prise de décision fondé sur les valeurs et l'aider à prendre ses propres décisions dans sa sphère d'autonomie.

Encadré 2.3. Étude de cas sur la gestion organisationnelle en Irlande

L'étude de cas irlandaise explore le rôle du leadership dans la conduite de l'innovation du secteur public pour relever les défis posés par le numérique, l'intelligence artificielle et les attentes accrues des usagers.

À cette fin, l'OCDE a organisé un atelier interactif avec un groupe de hauts fonctionnaires irlandais afin de mieux comprendre, encadrer et développer des organisations innovantes durables.

Graphique 2.2. Six domaines de compétences pour l'innovation dans le secteur public



Source : https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf

Un point de départ a été le modèle de compétences en matière d'innovation de l'OCDE qui distingue six ensembles de compétences de base que toutes les organisations publiques doivent entretenir pour intégrer les capacités d'innovation. Il n'est pas demandé aux hauts fonctionnaires de maîtriser toutes ces compétences, mais ils doivent jouer un rôle actif dans leur gestion pour veiller à ce que leurs organisations aient accès à ces compétences et que les conditions soient adéquates pour les utiliser au mieux.

Les participants ont convenu que la conduite de l'innovation dans une administration numérique nécessite de revenir sur la définition de haut fonctionnaire et sur le rôle qu'ils jouent dans les organisations publiques. Plus que jamais, les hauts fonctionnaires doivent développer un sens aigu de la conscience de soi et une réflexion honnête sur eux-mêmes. Les hauts fonctionnaires doivent connaître leurs points forts, s'entourer de personnes qui font contrepoids à ces points forts et laisser à ces personnes l'espace et la confiance nécessaires pour poser des questions et contester. Et cela doit être ancré dans les valeurs solides de la fonction publique afin de garantir que la diversité de pensée est guidée par les bons motifs et objectifs communs.

Certaines des interventions de gestion qui pourraient soutenir cette démarche incluent dans une stratégie d'innovation de s'assurer que les agents de leur organisation ont une compréhension commune de ce qu'est l'innovation, qu'ils sont pleinement dotés des compétences nécessaires pour innover et qu'ils comprennent qu'ils ont la permission d'innover. Cette démarche pourrait être soutenue par des canaux de communication plus étroits entre les fonctionnaires en première ligne et les hauts fonctionnaires afin d'améliorer les échanges d'idées et de permettre aux innovations locales d'être adaptées aux besoins. Les hauts fonctionnaires ont également débattu d'une meilleure utilisation des enquêtes menées auprès des agents publics qui sont une source importante d'informations pour comprendre les points de vue du

personnel. Beaucoup ont également discuté des moyens concrets de créer des espaces sûrs destinés à des essais et expérimentations au sein de leurs organisations, ainsi que des plateformes pour partager des idées et expériences en interne et entre organisations.

Source : étude de cas sur l'Irlande réalisée dans le cadre de ce projet

Dans tous les pays, la haute fonction publique est mise au défi de ménager un espace pour la prise de risques et l'expérimentation afin de créer un véritable apprentissage et développement en tirant les leçons de l'expérience (tant positive que négative). Cela implique un ensemble de compétences de leadership axées sur des caractères personnels et interpersonnels, qui rendent les personnes plus flexibles, créatives et agiles. Cela signifie que les hauts fonctionnaires doivent se sentir à l'aise face à l'ambiguïté et que la haute fonction publique doit faire confiance à ses équipes de direction pour tester et explorer au fur et à mesure qu'elles progressent. Cela nécessite des compétences de haut niveau en matière de leadership - fixer des jalons de risque, renforcer les capacités du personnel à mener des expérimentations sûres et efficaces et gérer le contexte politique de manière à ce que l'incertitude soit comprise et soutenue depuis le sommet.

2.2.4. Collaboration en réseau

Les hauts fonctionnaires traduisent des objectifs politiques complexes, tels que les ODD, la santé publique, la pauvreté locale ou le changement climatique, en de nouvelles formes de mise en œuvre des politiques. Il est rare qu'une unité relevant d'un seul haut fonctionnaire puisse atteindre seule ces objectifs. Dans la gouvernance actuelle du secteur public, les groupes doivent trouver de nouvelles manières de s'unir pour atteindre leurs objectifs (cf. par exemple, (OCDE, 2017^[28]) et (OCDE, 2019^[21]). Il peut s'agir de collaborations entre plusieurs ministères et agences, entre différents niveaux administratifs, entre des ONG et le secteur privé. Le gouvernement n'a pas le monopole de la valeur publique et ne peut pas agir seul.

Pour être efficace dans ce type d'environnement, la haute fonction publique influence un vaste système d'acteurs, s'engage et travaille avec un éventail plus large de parties prenantes et adopte différents modèles de prestation de services qui vont au-delà des interventions traditionnelles du gouvernement ou du marché (à savoir la « gouvernance en réseau »). (Stoker, 2006^[29]) (Osborne, 2006^[30]). Cela nécessite une haute fonction publique capable de voir et de comprendre son propre rôle au sein d'un système de prestation de services plus large et de recenser et cartographier les autres acteurs de ce système. La haute fonction publique établit ensuite des relations de confiance avec ces acteurs, en développant des réseaux pour partager l'information, créer une compréhension commune et collaborer à des réponses efficaces. Les relations (et pas seulement les budgets ou les contrats) deviennent la nouvelle monnaie des hauts fonctionnaires publics.

Encadré 2.4. Partenaires sociétaux dans la vision néerlandaise du leadership dans le secteur public

L'administration néerlandaise est bien consciente de l'évolution du contexte dans lequel évoluent les agents publics et en a tenu compte dans sa stratégie de recrutement, de développement et de soutien de ses hauts fonctionnaires. En effet, une étude interne de l'ABD (Service néerlandais de la haute fonction publique)¹ a récemment révélé que les hauts fonctionnaires passaient jusqu'à 17 % de leur temps à « gérer les extérieurs » (c'est-à-dire, selon la définition de l'étude, le temps passé à traiter avec les administrations locales, les fondations, les écoles, le secteur privé, les organisations internationales, etc.). À ce titre, l'ABD a élaboré un cadre clair pour sa vision du leadership du secteur public où le rôle des hauts fonctionnaires en tant que « partenaires sociétaux » est clairement lié aux types de compétences que les hauts fonctionnaires sont censés développer et afficher.

Graphique 2.3. Le cadre néerlandais des aptitudes au leadership



Légendes : Évolution dans la société
Partenaire sociétal

[de gauche à droite sur le cercle] : Connaissance de la situation – Leadership partagé – Sensibilité à la gouvernance – Flexibilité conceptuelle – À la tête de l'organisation – Résistance au stress – Réflexion

[angle gauche] : Fonction publique – Haut fonctionnaire

[angle droit] : Responsable politique – Conseiller

[au centre] : Intégrité – Coopération – Réflexion

La « Vision du leadership dans le secteur public » de l'ABD présente certaines des compétences attendues pour être de bons partenaires sociétaux. Celles-ci comprennent les qualités suivantes (mais ne se limitent pas à celles-ci) :

- être un lien entre les organisations sociales, la gouvernance politique et l'organisation administrative ;
- rassembler des personnes venues d'horizons différents, de sexe différent et de disciplines, cultures et organisations diverses ; utiliser la complémentarité des autres ;
- comprendre différents points de vue ;

- avoir une capacité d'adaptation ;
- pratiquer une gestion verticale et horizontale ;
- avoir une vue d'ensemble du contexte et de la cohérence du dossier ;
- être actif au sein de réseaux ;
- stimuler les initiatives dans les réseaux, la co-création ;
- gérer le décloisonnement et gérer les réseaux ;
- faire tomber les frontières ;
- interpréter la complexité du contenu et du contexte ;
- inspirer les autres sur le contenu et mettre à l'aise ; et
- ne pas perdre le but, viser des résultats ayant un impact social.

Source : Ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume, Pays-Bas, 2016[31] (Netherlands Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2016_[31])

Les hauts fonctionnaires développent des réseaux de relations dans trois directions : vers le bas, à travers leurs organisations (en tant qu'intendants), vers le haut jusqu'à leur propre gestion et leadership, et vers l'extérieur avec des acteurs hors de leurs propres structures verticales. Ces réseaux reflètent les trois différents rôles et relations mis en évidence dans la vision du leadership néerlandais, chacun d'entre eux nécessitant un type différent de compréhension et de collaboration.

L'une des complexités du leadership dans le secteur public est que tous les hauts fonctionnaires relèvent d'une autorité politique (ou de plusieurs). Néanmoins, les études de cas recueillies dans le cadre de ce projet illustrent le haut degré d'autorité et de pouvoir discrétionnaire exercé par les hauts fonctionnaires professionnels au service de leur gouvernement élu. La séparation entre le leadership politique et administratif est souvent peu claire, ce qui tend à l'acceptation que « la dichotomie politique / administrative n'est pas une ligne mais une zone dans certains contextes » (p. 245, (Hartley et al., 2019_[18])). Par conséquent, la capacité d'être « politiquement astucieux » et de travailler en collaboration avec le gouvernement en place, tout en apportant un éclairage supplémentaire et une expertise technique / politique, est une aptitude fondamentale des hauts fonctionnaires. La compréhension des objectifs politiques et des risques encourus et leur traduction en actions par un personnel motivé et engagé est un rôle fondamental des hauts fonctionnaires.

Le fait de travailler en amont et en aval renforce les structures fondamentales des systèmes traditionnels d'administration publique. Toutefois, les hauts fonctionnaires doivent briser ces cloisonnements et travailler à travers les interconnexions inhérentes aux sphères politiques et aux autorités organisationnelles. Cela nécessite une collaboration avec l'extérieur - entre les organisations et les secteurs, pour conceptualiser et communiquer les résultats souhaités, les contributions de leurs organisations à ces résultats, et pour faciliter les partenariats avec des collaborateurs stratégiques, par le biais de réseaux d'acteurs entre lesquels il n'existe pas de hiérarchie formelle d'autorité.

Encadré 2.5. Collaboration en réseau en Finlande

L'étude de cas finlandaise examine comment les directeurs généraux (DG) collaborent et se coordonnent pour améliorer le pilotage et la mise en œuvre des priorités stratégiques du gouvernement par le suivi et le financement de projets transversaux clés.

¹ Etude de la thèse de maîtrise de Jaimy Wildshut BSc, 2019

L'étude de cas explore deux séries de problèmes qui remettent en question la mise en œuvre de méthodes de travail horizontales par le biais des ministères verticaux : tout d'abord, les aptitudes des hauts fonctionnaires à équilibrer les priorités horizontales et verticales et à s'adapter aux nouvelles méthodes de travail ; ensuite, une série de facteurs institutionnels hors du domaine des aptitudes au leadership, tels que les allocations de ressources pour les projets horizontaux, les dispositifs structurels et les mécanismes de responsabilité.

L'expérience des DG dans la mise en œuvre de projets en collaboration varie en fonction de l'interaction entre les différents contextes dans lesquels ils travaillent et de leurs propres styles, antécédents et aptitudes au leadership. Pour prouver cette variété, quatre figures de DG ont été élaborées par l'OCDE à partir d'entretiens avec 12 DG. Elles ont été discutées et finalisées au cours de la première journée de la réunion à Helsinki :

Le législateur

Cette figure de DG accorde de l'importance aux règles et aux processus, et estime que la coordination et la collaboration fonctionnent lorsqu'elles sont mandatées par des moyens et des mécanismes formels (par exemple, la législation, les mécanismes de consultation traditionnels). Le législateur se sent mal à l'aise face à des méthodes de travail nouvelles ou différentes. Les défis auxquels ce DG est confronté tiennent à sa tendance à revenir à des formes traditionnelles ou anciennes de coordination qui ont fait leurs preuves dans le passé. Toutefois, l'interconnectivité des priorités gouvernementales incite à penser que les techniques précédemment utilisées ne s'avéreront pas aussi efficaces.

L'expert en la matière

Cette DG a rapidement accédé à des postes d'encadrement supérieur en raison de son expertise particulière et de ses bons résultats dans un domaine politique qui était auparavant une priorité du gouvernement. Elle n'avait pas de plan ou de gestion de carrière qui la préparaient aux exigences du leadership. Si son expertise, ses connaissances approfondies et sa passion pour ses dossiers spécifiques sont à saluer - et peuvent, si elles sont utilisées correctement, motiver ou dynamiser les fonctionnaires de son organisation - ce type de leadership se heurte souvent à l'incapacité de voir la situation dans son ensemble (ce qui est essentiel pour mettre en œuvre des initiatives horizontales) ou à trouver intérêt à développer d'autres aptitudes au leadership telles qu'établir une collaboration en dehors des structures traditionnelles et gérer l'interface politique.

Le surchargé qui réussit

Ce DG est nouveau à ce niveau de leadership et a du mal à concilier les demandes concurrentes et les priorités politiques. Il considère la collaboration horizontale et le changement de méthodes de travail comme positifs, bien qu'il ait du mal à gérer à la fois ses pressions organisationnelles verticales et les priorités transversales horizontales. Il a particulièrement du mal à comprendre que les priorités du gouvernement devraient guider le travail de son organisation, et à relier le travail de son organisation à des projets horizontaux.

Le nouveau venu frustré

Ce DG est relativement nouveau pour administrer une organisation au niveau de l'administration centrale et est très frustré que son ancien style de leadership ne s'avère pas efficace dans son nouvel environnement. Dans son ancien rôle de leadership, il s'enlisait rarement dans des détails d'expertise, préférant faire confiance à son personnel et se concentrer sur la vue d'ensemble, les questions stratégiques et la manière dont il pourrait tirer le meilleur parti des agents de son organisation. Aujourd'hui, en raison du mode de fonctionnement du niveau politique (à savoir son ministre), ce DG est poussé à être expert sur tous les sujets couverts par son organisation, et à collaborer horizontalement avec des ministères qui ne voient pas forcément l'intérêt de coopérer. Il doit apprendre à connaître le nouveau système et l'environnement complexe dans lequel il opère maintenant, ce qui

nécessitera un recalibrage des attentes et un recentrage des aptitudes au leadership nécessaires à ce rôle, comme l'agilité - la capacité à faire face efficacement et à transformer promptement les obstacles et les blocages. S'adapter et prospérer dans ce nouvel environnement de travail sera d'une importance capitale pour ce DG

Source : étude de cas sur la Finlande réalisée dans le cadre de ce projet

Travailler en collaboration en réseau exige une adaptation aux styles de leadership traditionnels. Le bureaucrate traditionnel (par exemple, le « législateur » présenté dans l'encadré ci-dessus) ne peut pas dépendre seul des mécanismes formels de consultation et des méthodes transactionnelles de leadership. De même, les moyens traditionnels d'exercer une influence (c'est-à-dire la compétence juridique et les ressources financières) ne peuvent plus être appliqués dans la même mesure. Les méthodes de travail qui manient « la carotte » et « le bâton » étaient moins efficaces et les hauts fonctionnaires doivent trouver des propositions de valeur différentes pour les communautés en réseau. Par exemple, plusieurs hauts fonctionnaires des Pays-Bas ont fait remarquer que leur nouvelle valeur résidait dans le fait qu'ils avaient une « vue d'ensemble » et des connaissances institutionnelles concernant les questions et les défis politiques ; ils avaient également le pouvoir de rassembler les parties prenantes.

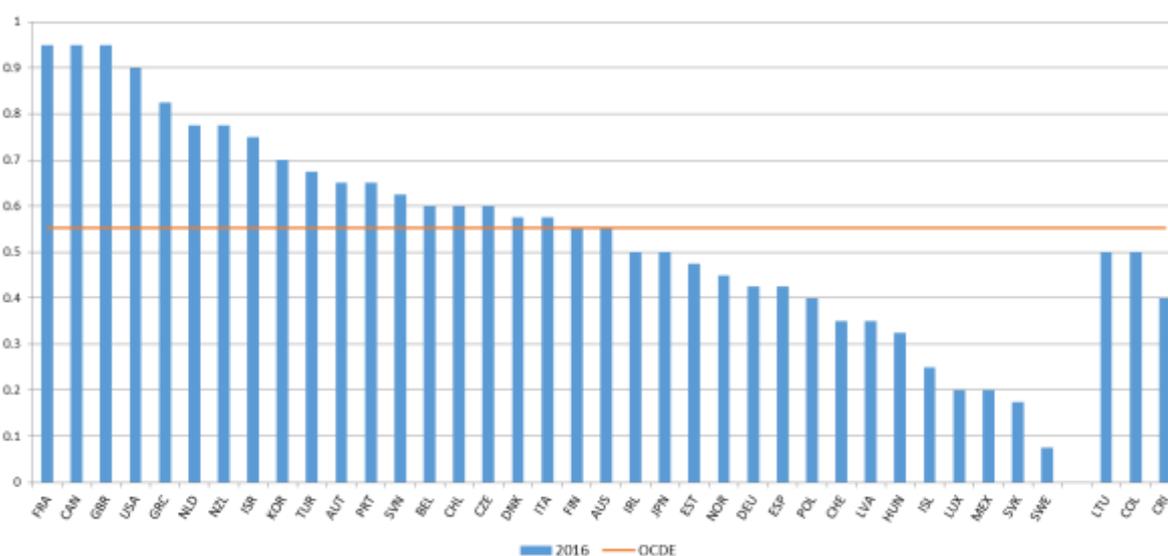
Il est difficile de travailler de cette manière car cela exige des hauts fonctionnaires qu'ils quittent leur zone de confort (« quitter leur bureau ») et soient confrontés aux réalités compliquées de la mise en œuvre des politiques. Cela exige une évaluation minutieuse et une harmonisation des mesures de performance entre les collaborateurs, ainsi qu'un mode de répartition et de partage du succès. Cela implique de penser en termes de « ce qui est bon pour la société », et d'aborder les problèmes d'un point de vue global, plutôt que purement sectoriel ou institutionnel.

Ces quatre aptitudes sont apparues dans toutes les discussions sur le leadership sous différentes formes et de différentes manières et bien qu'elles indiquent la nécessité d'un ensemble de compétences de haut niveau, elles représentent également un type idéal - pas toujours disponible dans la réalité. Les quatre figures de hauts fonctionnaires élaborées pour l'étude de cas finlandaise (cf. l'encadré ci-dessus) mettent en évidence différents types de compétences et les problèmes qu'elles ont dû résoudre pour obtenir des résultats en collaboration. Ces figures montrent que le développement et l'activation de ces aptitudes sont souvent plus difficiles qu'il n'y paraît. Tous les hauts fonctionnaires actuels des pays de l'OCDE ne sont pas bien préparés pour ce genre de travail. Toutefois, dans de nombreux cas, la haute fonction publique est remplie d'excellents hauts fonctionnaires qui ont été promus pour de bonnes raisons, mais qui, cependant, se sentent toujours gênés dans leur capacité à diriger efficacement. Cela laisse penser qu'il ne suffit pas d'être un excellent dirigeant - mais que l'environnement opérationnel est également un facteur clé. Le chapitre suivant explore les mécanismes institutionnels d'un système idéal de la haute fonction publique apte à développer une fonction publique hautement qualifiée et à lui donner l'outil et l'environnement nécessaires pour être performante.

3 Les systèmes de haute fonction publique

Le chapitre précédent a recensé quatre aptitudes utilisées par les hauts fonctionnaires pour atteindre les objectifs de leadership public. La définition des compétences nécessaires est une première étape importante dans le renforcement des capacités de la haute fonction publique. L'étape suivante consiste à mettre en place des systèmes et des outils pour que ce groupe acquière ces compétences et à faire en sorte qu'il ait les possibilités adéquates de les utiliser.

Graphique 3.1. Utilisation de pratiques de GRH distinctes pour les hauts fonctionnaires de l'administration centrale, 2016

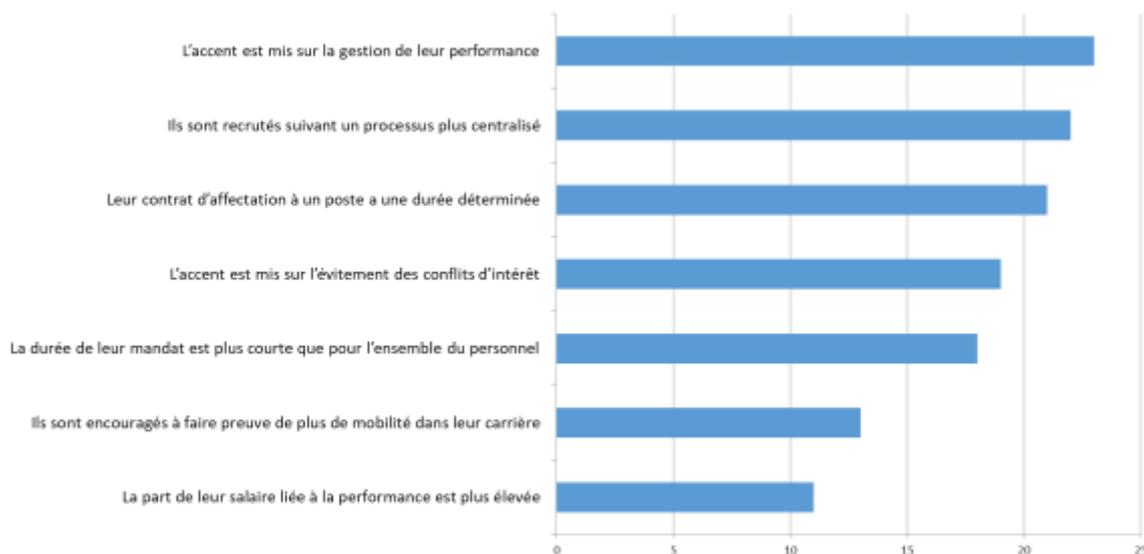


Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris La plupart des pays de l'OCDE gère ce groupe de hauts fonctionnaires séparément du reste de la fonction publique, généralement selon des conditions d'emploi différentes. Le graphique ci-dessus montre dans quelle mesure les hauts fonctionnaires sont gérés comme un groupe distinct dans les fonctions publiques des pays de l'OCDE. Les hauts fonctionnaires sont souvent recrutés suivant un processus plus centralisé, sont soumis à des limites de durée de mandat et à des régimes spécifiques de gestion des performances et de responsabilité (cf. graphique 3.2.). Une majorité de pays de l'OCDE prend également des mesures supplémentaires pour éviter les conflits d'intérêts aux plus hauts niveaux de la hiérarchie administrative.

L'émergence d'un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE peut généralement s'expliquer par le degré élevé d'impact de ce groupe sur le fonctionnement des organisations publiques et par son interaction directe avec la strate politique de l'exécutif, puisqu'il est l'interface entre les politiciens et l'appareil de la fonction publique. Il est donc très important de veiller à ce que ce groupe central dispose des compétences et des environnements opérationnels nécessaires pour être aussi efficace que possible.

Graphique 3.2. Différences entre le cadre d'emploi des hauts fonctionnaires et celui des autres agents publics

Nombre de pays de l'OCDE, 2016



Source : OCDE (2016), Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines, OCDE, Paris

3.1. Systèmes de la haute fonction publique : vers un modèle de l'OCDE

Des éléments tels que ceux énumérés dans la figure 3.3 peuvent être combinés en un système de haute fonction publique. L'objectif d'un tel système devrait être de veiller à ce que tous ces éléments soient harmonisés pour donner aux hauts fonctionnaires les compétences, les ressources et les environnements opérationnels adéquats pour déployer le type de leadership nécessaire pour atteindre des objectifs complexes. En réfléchissant systématiquement à ces éléments, l'OCDE propose de considérer deux groupes principaux :

Un premier groupe d'interventions vise à garantir que les hauts fonctionnaires disposent des aptitudes et des compétences appropriées pour faire leur travail. Toutefois, de nombreuses études de cas montrent que de hauts fonctionnaires hautement qualifiés n'atteignent pas toujours leurs objectifs en raison de contraintes environnementales - par exemple, le manque d'autonomie, des incitations incohérentes ou des systèmes de gestion rigides. C'est pourquoi, la deuxième série d'interventions porte sur ces questions. Ces interventions visent à faire en sorte que les bons hauts fonctionnaires, une fois en place, disposent de l'autonomie, des outils, du soutien et de la responsabilité nécessaires pour utiliser efficacement leurs aptitudes au leadership.

La première série d'interventions qui vise à faire entrer les personnes adéquates dans la haute fonction publique, comprend les éléments suivants :

1. Tout d'abord, les profils de poste de haut fonctionnaire devraient définir les aptitudes de leadership appropriées au poste, souvent conformes aux cadres de compétences du leadership.
2. Ensuite, les outils et mécanismes de recrutement et de sélection devraient être adaptés au poste afin d'évaluer les compétences requises et de maintenir un bon équilibre entre les candidats internes et externes.
3. La constitution d'une réserve de candidats potentiels, internes et externes, ayant les aptitudes et la motivation requises pour occuper ces postes devrait être assurée.

- Enfin, ces outils devraient non seulement être utilisés pour attirer les meilleurs éléments, mais également pour garantir la diversité des personnes et des origines dans l'ensemble de la haute fonction publique. Cela implique de mettre au point des outils relatifs à la diversité et à l'inclusion.

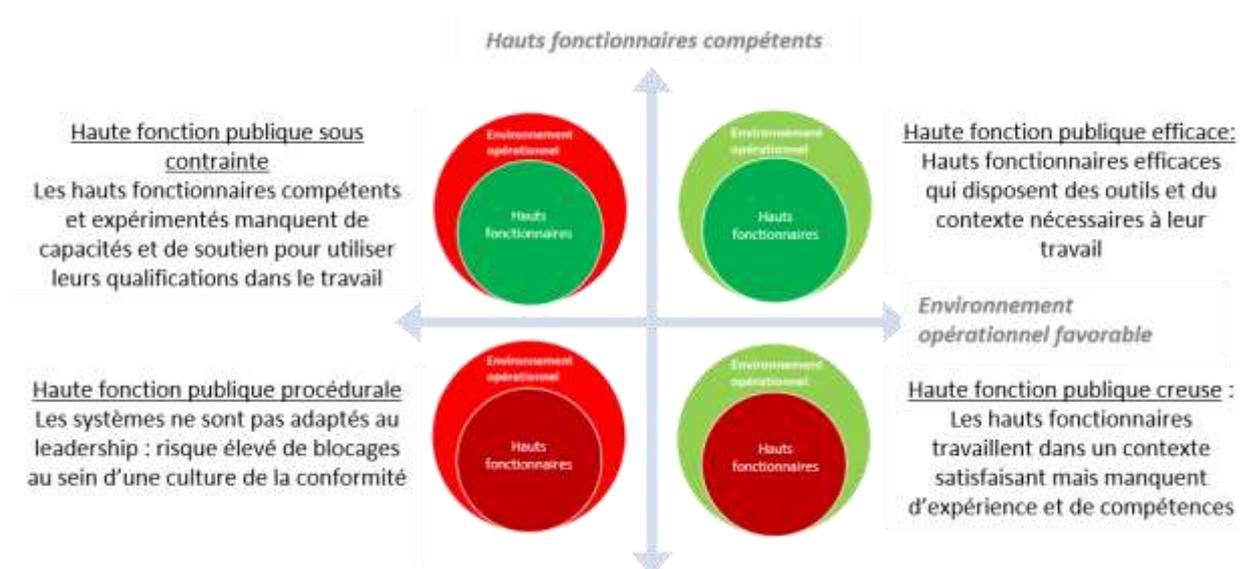
La deuxième série d'interventions vise à soutenir les hauts fonctionnaires qualifiés avec les bons outils une fois en poste. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- Objectifs de leadership, autonomie et responsabilité des résultats. Les objectifs de leadership devraient donner aux hauts fonctionnaires une orientation claire, conforme aux objectifs politiques du gouvernement et être assortis des niveaux appropriés d'autonomie et de responsabilité pour les atteindre.
- Possibilités d'apprentissage et soutien par les pairs. Les hauts fonctionnaires doivent apprendre et s'adapter en permanence à des réalités changeantes et demandent un ensemble d'interventions adaptées et sous contraintes de temps qui comprennent la mise en réseau, le soutien par les pairs, le mentorat, le coaching et des possibilités de réflexion avec leurs pairs, l'équipe de direction et les agents publics.
- Outils de gestion. Ce sont notamment des outils financiers offrant un niveau de flexibilité approprié, des systèmes de ressources humaines qui aident les hauts fonctionnaires à avoir accès aux compétences et à l'expertise dont ils ont besoin, des données et informations pour éclairer leur prise de décision et des outils de communication pour se connecter à, et diriger à partir de réseaux plus larges.
- Un autre facteur contextuel est la nature de l'interface politico-administrative - la relation entre le haut fonctionnaire, son ministre et le gouvernement en place. Il s'agit à la fois d'une question structurelle (système administratif et niveau de permanence du statut du haut fonctionnaire) et d'une relation spécifique entre l'administration et le haut fonctionnaire, teintée non seulement de la relation individuelle mais également du degré de confiance entre les acteurs impliqués.

3.1.1. Quatre types de systèmes de la haute fonction publique

Pris ensemble, les deux groupes de politiques et d'outils peuvent être représentés sur les deux axes d'une matrice permettant de recenser quatre systèmes différents de la haute fonction publique (graphique 3.3).

Graphique 3.3. Matrice des systèmes de haute fonction publique



Source : dessin de l'auteur

Le quadrant idéal est celui d'en haut à droite où les fonctionnaires disposent des compétences et des environnements opérationnels qui leur permettent d'en faire le meilleur usage. Chacun des trois autres quadrants de cette matrice montre différentes faiblesses du système et les domaines qui demanderaient des investissements supplémentaires pour développer une haute fonction publique efficace. Ce modèle est censé être généralisable à l'ensemble du système de la fonction publique, mais il peut également être utilisé pour évaluer des approches plus localisées de la fonction publique - car l'expérimentation de ces outils sera probablement différente d'une organisation à l'autre. Certaines organisations peuvent se situer dans des quadrants différents pour différentes raisons, et cela peut être l'occasion de mettre en évidence des domaines de compétences élevées qui peuvent servir de modèles pour d'autres domaines au sein d'un même système.

Les quatre quadrants peuvent être caractérisés comme suit :

- Une haute fonction publique efficace (score positif sur les deux axes) : dans ces systèmes, les hauts fonctionnaires sont très compétents et travaillent dans des contextes organisationnels idéaux. Rien ne devrait les empêcher d'atteindre les objectifs politiques de leur gouvernement; Toutefois, tous les systèmes peuvent être améliorés et doivent être tenus à jour pour suivre le rythme rapide des changements. C'est pourquoi les groupes de ce quadrant devraient se concentrer sur le suivi continu de l'évolution du contexte et sur l'adaptabilité pour absorber les changements. Dans le cas contraire, ils risquent de basculer dans l'une des autres catégories.
- Haute fonction publique sous contrainte : dans ce cas, les hauts fonctionnaires sont bien préparés et disposent des capacités adéquates pour leur travail, mais se sentent toujours incapables d'atteindre leurs objectifs. Ils sont souvent frustrés par les structures et systèmes rigides qui peuvent contrarier leurs meilleurs efforts. Les pays qui se trouvent dans cette catégorie feraient bien d'entreprendre une analyse diagnostique des éléments discutés dans l'axe 2 et d'engager les hauts fonctionnaires à co-crée un lieu de travail idéal.
- Haute fonction publique creuse : dans ce cas, de nombreuses politiques et outils nouveaux ont été conçus et mis en œuvre, mais ils ne sont pas utilisés à leur avantage stratégique. C'est souvent dû à un manque de compétences ou de motivation des hauts fonctionnaires. Changer la mentalité et la culture des hauts fonctionnaires peut prendre du temps - plus longtemps que, par exemple, l'installation de nouveaux outils et systèmes de gestion des performances. Cela demande un effort concerté pour promouvoir de nouvelles méthodes de travail et créer un renouvellement au sommet par la limitation des mandats, l'évaluation des compétences et le développement d'une réserve de candidats.
- Haute fonction publique procédurale : dans ce cas, on ne fait pas confiance aux hauts fonctionnaires pour diriger, et ils se trouvent donc pris dans un écheveau de règles et de règlements, utilisant d'anciens outils de gestion qui les obligent à passer la plus grande partie de leur temps à travailler sur des tâches de gestion plutôt que sur des problèmes de leadership stratégique. Dans ces systèmes, les hauts fonctionnaires jouissent de peu d'autonomie, n'ont aucun véritable objectif de promotion du changement et sont récompensés pour maintenir le statu quo à tout prix. Pour sortir de ce système, il faut un effort concerté sur plusieurs fronts : renouveler les aptitudes de leadership, rééquilibrer les incitations et revoir les outils de gestion.

Les sections suivantes explorent chacun des éléments des deux axes du modèle ci-dessus et présentent les pratiques et approches prometteuses qui sont ressorties des études de cas et des discussions qui ont suivi. La section se termine par un cadre d'évaluation qui peut aider à déterminer dans la matrice où se situerait le système de la fonction publique d'un pays, en déterminant les domaines qui sont forts et ceux qui peuvent nécessiter des investissements supplémentaires.

3.2. Volet 1 : Une haute fonction publique compétente

La Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique préconise la prise en compte de critères de mérite dans la nomination des hauts fonctionnaires, dimension au cœur de cet ensemble d'outils. Cependant, la définition et l'application de critères de mérite prennent de nombreuses formes, en particulier pour la nomination des hauts fonctionnaires, dont la responsabilité incombe à différentes entités selon les systèmes. Dans certains systèmes, les autorités politiques jouissent ainsi d'une grande latitude pour ces nominations, tandis que dans d'autres, cette question est laissée à la discrétion de la fonction publique. Toutefois, quel que soit le système en place, les dimensions exposées ci-après peuvent être prises en compte et adaptées. Même dans les systèmes où la nomination des hauts fonctionnaires est la prérogative exclusive du Président, du Premier ministre ou du gouvernement, des outils peuvent être utilisés pour une évaluation adéquate et transparente des candidats. L'objectif est de s'assurer que quiconque détient le pouvoir de nomination l'exerce de manière à attribuer les postes aux meilleurs candidats.

3.2.1. Compétences de leadership et profils de poste

Objectifs clés :

- Développer une compréhension et des attentes communes en matière de compétences de leadership dans l'ensemble de la fonction publique, par exemple au moyen de cadres de compétences.
- Définir les compétences de leadership nécessaires dans des profils de postes spécifiques à la haute fonction publique.

Pour s'assurer de la nomination des candidats adéquats aux postes d'encadrement, la première étape consiste à définir précisément les postes et leurs exigences. Un profil de poste adéquat précisera ainsi les attentes en matière de compétences, d'aptitudes et d'expérience. Toutefois, de nombreux organismes publics continuent de prendre en compte comme critères de mérite des indicateurs de niveau d'éducation (diplômes obtenus) et de durée d'expérience (nombre d'années à un poste similaire), plutôt que des critères plus directement liés aux compétences et résultats.

La question de savoir si les hauts fonctionnaires doivent avoir un domaine d'expertise spécifique ou, au contraire, des compétences transversales de gestion et de leadership fait débat. Le Directeur général du ministère de la Santé doit-il être un médecin ou un gestionnaire public compétent ? Dans de nombreux systèmes, les hauts fonctionnaires performants acquièrent une connaissance approfondie des systèmes de gouvernance (les leviers pour faire avancer les choses) et ont suffisamment de compétences spécialisées et de recul pour savoir quelle expertise technique solliciter en soutien à leur action.

Les modèles de compétences sont utiles pour expliciter les compétences généralement attendues en matière de leadership, mais exigent une mise en œuvre attentive. Le défi tient en partie à traduire des compétences standardisées en comportements et activités démontrables qui correspondent aux exigences des postes spécifiques. Les deux exemples proposés dans l'encadré 3.1 illustrent la façon dont ce processus est mené à bien en Estonie et au Royaume-Uni.

Encadré 3.1. Modèles de compétences et profils de réussite en Estonie et au Royaume-Uni

En 2016, l'Estonie a actualisé son cadre de compétences en matière de leadership afin de préciser ses attentes concernant les types de responsables qu'elle souhaite attirer, sélectionner et former.

Graphique 3.4. Cadre de compétences de l'Estonie en matière de leadership



Source : Fourni par le Centre d'excellence de la haute fonction publique estonienne.

Légende :

Innovation booster = Promoteur d'innovation
 Future designer = Concepteur du futur
 Value builder = Créateur de valeurs
 Empowerer = Responsabilisateur
 Achiever = Réalisateur
 Self leader = Leader autonome

Le cadre explicite chaque élément du diagramme ci-dessus et fournit, pour chacun, des exemples de comportements efficaces ou inefficaces. Il appelle par exemple les responsables à être moteurs d'innovation, et propose les définitions suivantes :

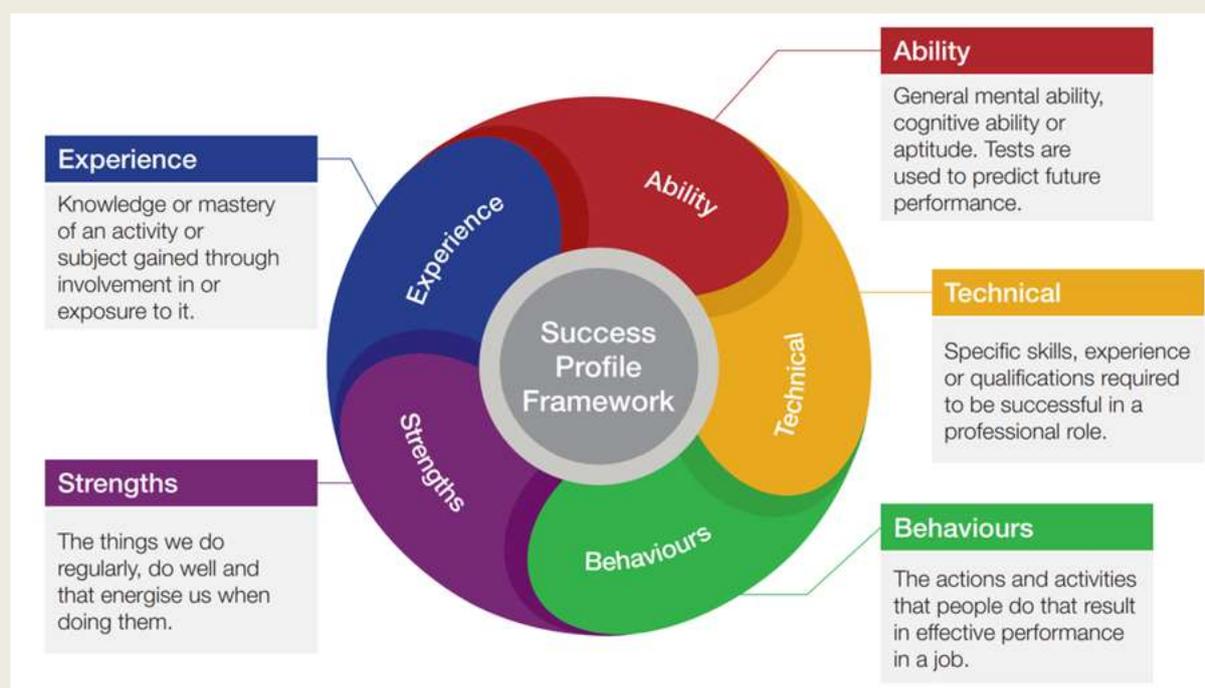
- Un moteur d'innovation joue un rôle de pionnier ; il ou elle encourage ses collaborateurs à sortir des sentiers battus, à prendre des risques, et dirige le développement et la mise en œuvre d'innovations utiles.
- Un haut responsable efficace recherche activement les opportunités d'innovation, met en place une culture organisationnelle qui est propice à la créativité, à l'apprentissage et à l'expérimentation, et encourage ses collaborateurs à développer leurs compétences techniques et à adopter de nouvelles technologies.
- À l'inverse, un haut responsable inefficace ne s'en tient qu'aux solutions éprouvées, s'empêtré dans les restrictions, craint de se tromper, cantonne son action dans les limites de la sécurité, et ne tient pas compte des besoins de compétences techniques, ni des possibilités d'adopter des technologies innovantes.

Chaque élément du cadre inclut également des indicateurs d'activité, évalués sur une échelle de 1 (jamais) à 5 (toujours).

Le Royaume-Uni a testé un modèle qui illustre la façon dont des cadres génériques de compétences peuvent s'intégrer dans des profils de postes plus spécifiques de la haute fonction publique. Les profils

de réussite s'appuient ainsi sur les cadres communs de compétences et les adaptent aux postes spécifiques (aptitudes, comportements), tout en faisant référence aux compétences techniques et à l'expérience, définies comme la maîtrise d'activités spécifiques. Ils adoptent en outre une approche axée sur les points forts afin d'identifier non seulement ce qu'un candidat doit être capable de faire, mais aussi ce qu'il apprécie et lui procure un sentiment de satisfaction et d'épanouissement personnels.

Graphique 3.5. Cadre des profils de réussite du Royaume-Uni



Source : Fourni par le délégué britannique du projet SCS.

Légende :

Cadre des profils de réussite

Expérience

Connaissance ou maîtrise d'une activité ou d'un domaine acquise en y participant ou en y étant exposé.

Aptitude

Aptitude mentale générale ou aptitude cognitive. Des tests sont utilisés pour prédire les performances futures.

Technique

Compétences spécifiques, expérience ou qualifications requises pour réussir dans un rôle professionnel.

Comportements

Actions et activités effectuées à un poste qui sont synonymes de performance efficace.

Forces

Tâches que nous accomplissons régulièrement, que nous faisons bien et qui nous stimulent.

3.2.2. Sélection et nomination des candidats adéquats

Objectifs clés :

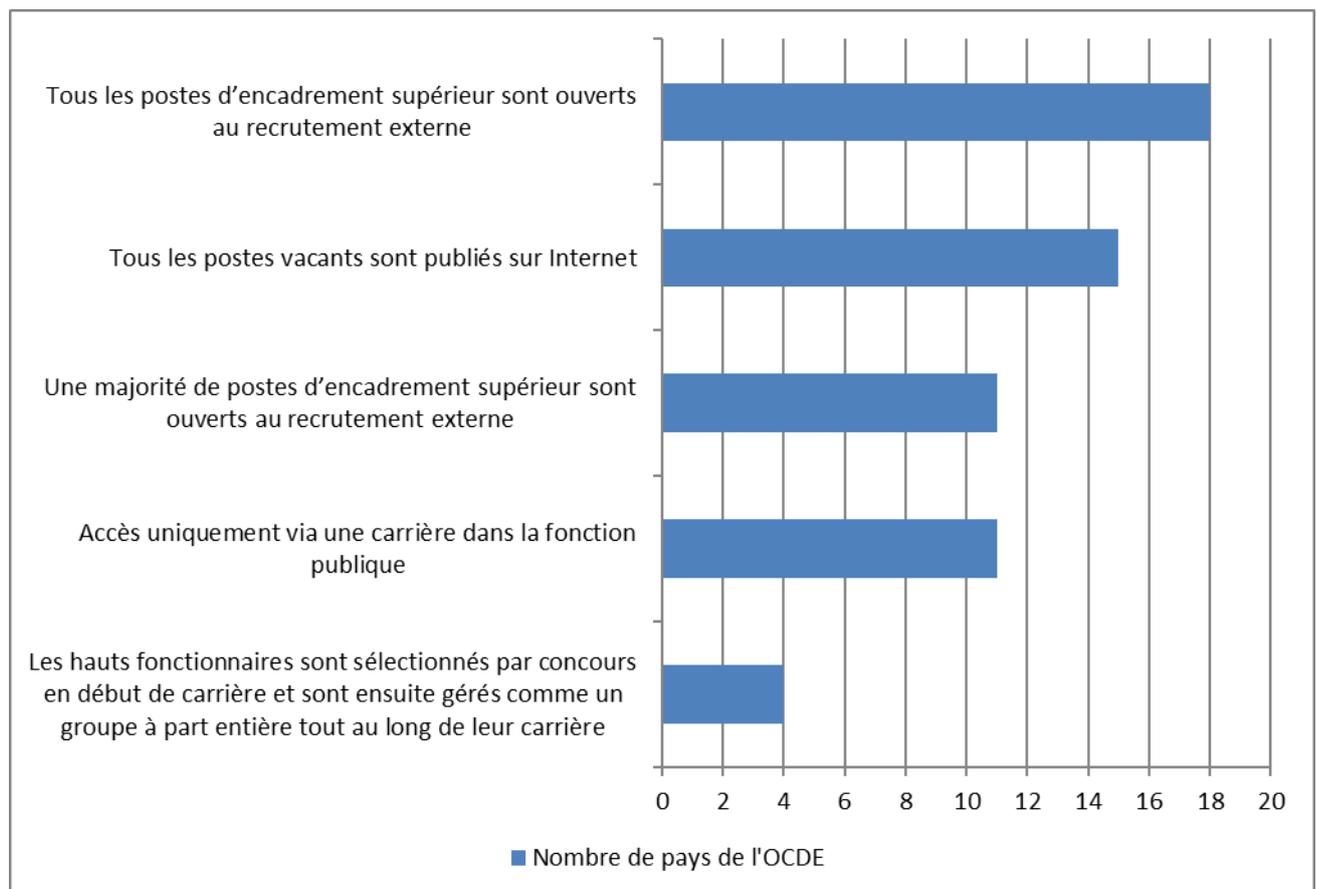
- Évaluer efficacement les compétences de leadership et tenir compte de ces éléments pour éclairer les décisions de nomination.
- Garantir un niveau adéquat de transparence et de responsabilisation pour les décisions de nomination.

- Assurer un niveau adéquat de candidats externes et internes pour les postes de la haute fonction publique.
- Trouver le juste équilibre entre le besoin de réactivité politique et l'importance des principes de mérite et de stabilité.

La nomination du haut responsable adéquat au poste adéquat dépend de la capacité à évaluer les aptitudes et compétences de leadership de manière efficace. Des évaluations trop tributaires de critères formels, tels que le nombre d'années d'expérience ou les diplômes des candidats, ne sont pas des indicateurs probants de leurs performances futures dans des fonctions requérant le type de compétences identifiées et examinées dans le chapitre précédent.

De nombreux pays adoptent de plus en plus une approche de gestion des talents pour les postes à responsabilités, qui leur permet de repérer les agents ayant un potentiel de leadership plus tôt dans leur carrière et de les accompagner à travers les différentes étapes de leur progression dans la hiérarchie (point examiné plus en détail dans la section suivante sur la constitution de réserves de talents). Le suivi des potentiels futurs hauts fonctionnaires tout au long de leur carrière fournit bien plus d'éléments pour éclairer un processus d'évaluation qu'un simple entretien, examen ou centre d'évaluation. Toutefois, de nombreux pays de l'OCDE souhaitent également ouvrir leurs postes de hauts fonctionnaires à davantage de candidats ne venant pas du secteur public, afin d'élargir l'éventail de compétences, de milieux, de perspectives et d'expériences au sommet de la hiérarchie.

Graphique 3.6. Voies d'accès aux postes d'encadrement supérieur dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris

Dans environ la moitié des pays de l'OCDE, tous les postes de la haute fonction publique sont ouverts au recrutement externe. C'est notamment le cas dans des systèmes traditionnellement axés sur les postes², comme en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, mais aussi dans certains systèmes axés sur la carrière mais en cours de réforme, comme en Australie, en Belgique et au Portugal. À l'inverse, des pays comme l'Allemagne, le Canada, la France et Israël recrutent en général leurs hauts fonctionnaires en interne.

Toutefois, l'ouverture des postes de responsabilité aux candidats externes ne garantit pas leur réussite dans le processus de nomination. Dans de nombreux cas, les candidats externes potentiels peuvent être moins attirés par les emplois et/ou désavantagés pour le poste brigué. L'étude de cas de la Corée en est un bon exemple : le pays a récemment pris des mesures pour remédier à cette situation, en réformant son modèle d'évaluation des compétences.

Encadré 3.2. Évaluation des compétences pour les postes à pourvoir en Corée

Le gouvernement coréen a mis en place un processus d'évaluation des compétences obligatoire pour tous les hauts fonctionnaires. Avant de pouvoir être nommés à un poste de haut niveau, les candidats doivent réussir une journée d'évaluations interactives, sous la supervision d'un groupe d'évaluateurs formés à cet effet. Y figurent des exercices de simulation de problèmes stratégiques et de gestion.

Le ministère de la Gestion des ressources humaines est chargé de l'administration et du suivi de ce programme. D'après ses données, les candidats externes obtenaient de moins bons résultats que ceux en interne. Un certain nombre de raisons pouvaient expliquer ce constat. Tout d'abord, les candidats internes avaient une plus grande expérience des types de défis stratégiques évalués lors de l'examen. Ensuite, ils avaient davantage accès aux formations préparatoires proposées par l'Institut national coréen chargé de la formation des agents publics (le NHI). Enfin, la législation limitait le nombre de fois où les candidats externes pouvaient postuler.

Sur la base de ce constat, le ministère de la Gestion des ressources humaines a récemment pris de nouvelles mesures pour mettre les concurrents sur un pied d'égalité, en permettant aux candidats externes d'accéder aux formations et en modifiant la loi sur le nombre de candidatures. Depuis 2006, le gouvernement coréen propose ainsi un programme de formation aux candidats externes (n'appartenant pas à la fonction publique) aux postes de hauts fonctionnaires. D'une durée initiale de 3 heures, cette formation a été portée à 8 heures par le ministère face à l'augmentation de la demande. En 2018, 103 candidats à des postes de hauts fonctionnaires et 186 à des postes de directeurs de division ont pu bénéficier de cette formation. Le ministère de la Gestion des ressources humaines propose également un tutoriel en ligne sur son site web.

Les règlements ont par ailleurs été récemment mis à jour sur la base des commentaires des candidats. Depuis 2012, les candidats externes peuvent ainsi être exemptés des procédures d'évaluation lorsqu'ils postulent à des postes hautement spécialisés dans les domaines de la culture, de l'art ou des services médicaux. En 2016, le champ d'application de cette exemption a également été élargi aux candidats ayant occupé des postes d'encadrement assimilables à ceux de la haute fonction publique, par exemple au sein du conseil d'administration d'entreprises privées, d'établissements d'enseignement et d'instituts de recherche.

² Les fonctions publiques sont traditionnellement classées en deux catégories, selon qu'elles suivent une logique de carrière ou de postes à pourvoir. Dans les systèmes axés sur la carrière, les agents intègrent en général la fonction publique au début de leur carrière, souvent à l'issue d'un concours ou d'un examen général, puis gravissent les différents échelons. Dans les systèmes axés sur les postes, chaque poste peut être pourvu en interne ou en externe, et les fonctionnaires doivent y postuler pour pouvoir y accéder. Si aucun pays ne relève exclusivement de l'un de ces deux systèmes, les grands pays d'Europe continentale tendent à privilégier le système de la carrière, et ceux d'Europe du Nord, celui des postes à pourvoir.

Source : Étude de cas de la Corée, réalisée dans le cadre de ce projet.

Trouver le juste équilibre entre recrutement interne et externe nécessite l'examen attentif de nombreux facteurs qui pourront faire l'objet de recherches ultérieures. D'après les discussions avec les experts nationaux, parmi les dirigeants du secteur privé, de nombreux obtiennent des résultats remarquables dans des postes du secteur public, tandis que d'autres enregistrent au contraire des résultats décevants. Plusieurs facteurs contextuels peuvent expliquer ce constat, notamment la complexité des objectifs du secteur public (résultats multiples, par exemple), les contraintes politiques, l'absence de réseau personnel, la méconnaissance des systèmes et processus politiques, la plus grande exigence de transparence, et les différences de valeurs. Les futures recherches sur ce thème pourraient couvrir des questions telles que :

- Quels types de postes sont mieux adaptés aux candidats externes par rapport aux candidats internes ?
- Comment évaluer les compétences transversales de leadership lorsque l'on compare différents environnements opérationnels ?
- Comment aider les recrues externes à se familiariser avec les rouages internes de la fonction publique et à mettre en place les réseaux dont elles ont besoin pour être efficaces ?

Graphique 3.7. Nomination des hauts fonctionnaires

Nombre de pays de l'OCDE, 2016



Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris

Qu'ils soient issus du secteur public ou privé, les hauts responsables de la fonction publique sont en général évalués par des méthodes distinctes (22 pays) de celles utilisées pour les fonctionnaires ordinaires. Les procédures sont par exemple plus centralisées dans environ la moitié des pays de l'OCDE. Quinze pays ont recours à des comités spéciaux incluant en général des membres de la haute fonction publique ainsi que, parfois, des membres externes représentant la société civile. Dans quelques pays seulement, ces comités incluent également des représentants politiques.

Les compétences de leadership telles que celles décrites dans le chapitre précédent ne sont pas faciles à évaluer, ni à certifier. Elles ne se prêtent en effet ni à un test objectif par le biais d'examens écrits standardisés, ni à une évaluation facile dans le cadre d'un entretien traditionnel. Certains pays à la pointe dans ce domaine utilisent des centres d'évaluation, où les candidats se voient proposer des exercices de simulation et sont évalués en fonction de leur réaction en temps réel. L'évaluation de ce type de compétences constitue en soi une compétence spécifique. Si elle est laissée à la seule discrétion des

pairs, il est plus probable que les connaissances limitées et les biais décisionnels courants se traduiront par des choix moins optimaux.

Pour l'évaluation des compétences de ses hauts fonctionnaires, la Corée veille tout particulièrement à la mise en place d'un groupe d'évaluateurs issus d'horizons variés, dont des hauts fonctionnaires à la retraite, des professionnels des ressources humaines du secteur privé, et des psychologues certifiés dans le domaine de la psychologie du travail et des organisations. En Estonie, un centre d'excellence dédié travaille sur ces questions et procède à l'évaluation des compétences de tous les candidats à la haute fonction publique, ensuite prise en compte par le comité de recrutement, au sein duquel siège le directeur du centre. Ce processus permet une discussion plus approfondie et constructive sur les candidats, leurs points forts et leurs défis potentiels dans le cadre du poste visé.

Encadré 3.3. Les évaluateurs du système coréen d'évaluation des compétences

Les évaluateurs peuvent être des hauts fonctionnaires – encore en poste ou non – recommandés par les ministères centraux, des experts professionnels et des professeurs dans les domaines de l'administration publique, de la gestion des ressources humaines, de la gestion des entreprises ou de la psychologie. En 2018, on en comptait environ 260.

Comme il est très important pour les évaluateurs d'avoir une compréhension commune de l'évaluation, le gouvernement coréen a conçu un programme complet de formation obligatoire à l'intention des futurs évaluateurs. D'une durée de 11 heures, il réunit 9 futurs évaluateurs et est proposé 4 fois par an, permettant ainsi la formation de 36 nouveaux évaluateurs chaque année. Une fois ce programme de formation achevé, le futur évaluateur est également tenu de participer au processus d'évaluation au moins 3 fois en tant qu'observateur, avant de devenir membre à part entière de l'équipe d'évaluation.

Les équipes d'évaluation sont généralement composées de 4 hauts fonctionnaires – encore en poste ou non – et de 5 professeurs/experts. Les professeurs et experts civils sont sélectionnés avec soin, en veillant à l'équilibre hommes-femmes et entre domaines de spécialité (administration publique, affaires, psychologie, etc.).

Source : Étude de cas de la Corée, réalisée dans le cadre de ce projet.

Influence politique dans les nominations aux postes de la haute fonction publique

Le niveau d'influence politique dans les décisions de recrutement des hauts fonctionnaires est source de tension dans la conception des systèmes de la haute fonction publique, avec des répercussions sur l'intégrité, le professionnalisme, la confiance et la réactivité. Certains systèmes (comme au Royaume-Uni) établissent une séparation claire entre les élus et une fonction publique permanente. D'autres (par exemple aux États-Unis) intègrent dans la haute fonction publique de nombreuses personnes nommées sur décision politique, augmentant ainsi le niveau d'influence politique. Quelle que soit la conception du système, l'objectif est de veiller à ce que les candidats adéquats, dotés des compétences adéquates, soient nommés et que les personnes présidant à ces nominations soient tenues responsables de leurs décisions dans le cadre de processus transparents. Ce point est examiné plus en détail à la fin de cette section.

Les ministres doivent avoir confiance dans le fait que leurs hauts fonctionnaires comprendront leurs ambitions politiques et les traduiront en politiques et services publics efficaces. De nombreux systèmes partent du principe que l'implication des ministres dans les décisions de nomination peut permettre l'établissement de relations étroites qui seront gages d'efficacité et, par conséquent, d'une fonction publique plus réactive.

Trois facteurs essentiels sont cependant à prendre en compte : le mérite, la stabilité et l'indépendance.

- Par mérite, on entend les compétences et connaissances professionnelles nécessaires à l'exercice efficace des fonctions. La traduction des objectifs stratégiques en politiques et services concrets requiert une compréhension approfondie du fonctionnement du service public et des outils et dispositifs nécessaires pour atteindre les résultats escomptés. Les études de cas mettent en évidence le besoin de gestionnaires publics compétents, capables de mobiliser leurs réseaux et leurs équipes pour relever ces défis. Faire appel à des personnes extérieures, ne disposant pas de ces connaissances, de ces relations et de ce réseau, les désavantage, quel que soit le degré de confiance qu'un ministre peut leur porter.
- Le deuxième facteur a trait à la stabilité. Quand les ministres ont la possibilité de choisir leur équipe de hauts fonctionnaires, il peut en résulter un niveau d'instabilité susceptible d'être préjudiciable à une bonne gouvernance. Un ministre fraîchement nommé suite à une élection ou à un remaniement ministériel souhaitera souvent faire appel à ses propres collaborateurs et remplacer les personnes précédemment en poste, sans tenir compte de leur niveau de compétence. Cette instabilité limite la capacité à mener à bien les réformes, empêchant leur progression et rendant très difficile l'obtention des résultats escomptés. Si la mobilité et la rotation jouent un rôle essentiel dans les systèmes de la haute fonction publique, elles s'avèrent toutefois moins préjudiciables lorsqu'elles sont gérées de manière à ne pas refléter les cycles politiques.
- Le troisième facteur concerne la question de l'indépendance. La Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique appelle les pays qui y ont adhéré à renforcer les compétences de leadership de la haute fonction publique, notamment « [en] assur[ant] aux hauts responsables publics le mandat, les compétences et les conditions nécessaires pour formuler des avis impartiaux fondés sur des données probantes et pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques ». Or, si les hauts fonctionnaires craignent d'être licenciés s'ils donnent ce type d'avis et tiennent ce type de langage, ce principe d'indépendance pourrait ne pas être respecté.

La question suivante se pose alors : l'influence politique sur le recrutement des hauts fonctionnaires peut-elle s'exercer de manière à garantir, néanmoins, le mérite professionnel, la stabilité et l'indépendance de la fonction publique ? La réponse, selon les données de l'enquête de l'OCDE, semble être positive.

Graphique 3.8. Influence sur le recrutement des hauts fonctionnaires

Nombre de pays de l'OCDE, 2016



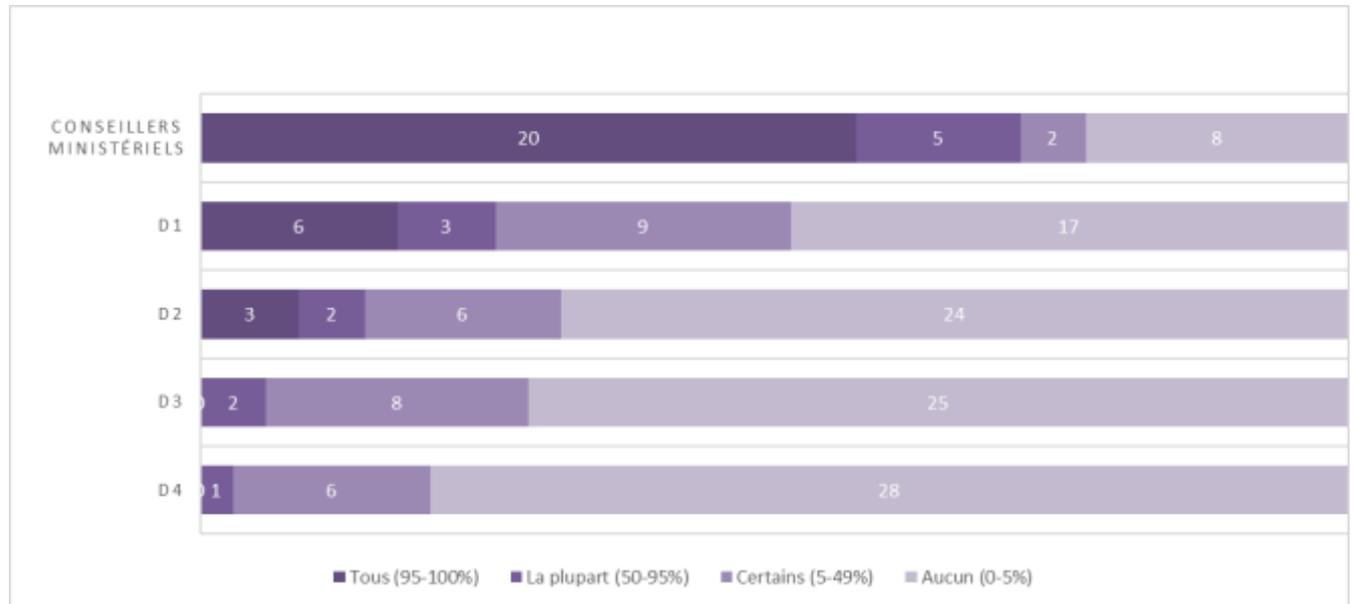
Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris

Le graphique 3.8 ci-dessus illustre le degré d'influence politique dans les décisions de recrutement pour différents niveaux de la haute fonction publique. Il met en évidence un degré plus élevé d'influence politique au niveau D1 (le plus haut niveau d'agent administratif sous le ministre – par exemple, secrétaire permanent ou secrétaire/directeur général), qui va s'amenuisant à mesure que l'on descend dans la hiérarchie. Dans 11 pays de l'OCDE, le Président ou le Premier ministre exercent par exemple une influence sur la nomination des plus hauts fonctionnaires (niveau D1), alors que c'est le cas dans 4 pays uniquement pour le niveau D2. Les ministres exercent une influence au niveau D1 dans 25 pays de l'OCDE (soit la majorité), mais dans 15 et 7 pays seulement aux niveaux D2 et D3, respectivement. Par ailleurs, l'influence des services de gestion des ressources humaines s'accroît aux niveaux inférieurs d'encadrement, ainsi que celle de la direction du ministère (qui peut être politique, mais s'avère souvent professionnalisée).

Le graphique ci-dessous s'intéresse, quant à lui, à la stabilité après les élections, en fonction du degré d'influence politique. La comparaison de ces deux graphiques est encourageante. En effet, alors que 25 pays déclarent que les ministres exercent une influence sur le processus de nomination au niveau D1, seuls 9 d'entre eux font part de niveaux élevés de rotation systématique après un changement de gouvernement. En outre, en deçà du niveau D1, où les décisions opérationnelles sont souvent prises, ce nombre baisse de manière encore plus significative.

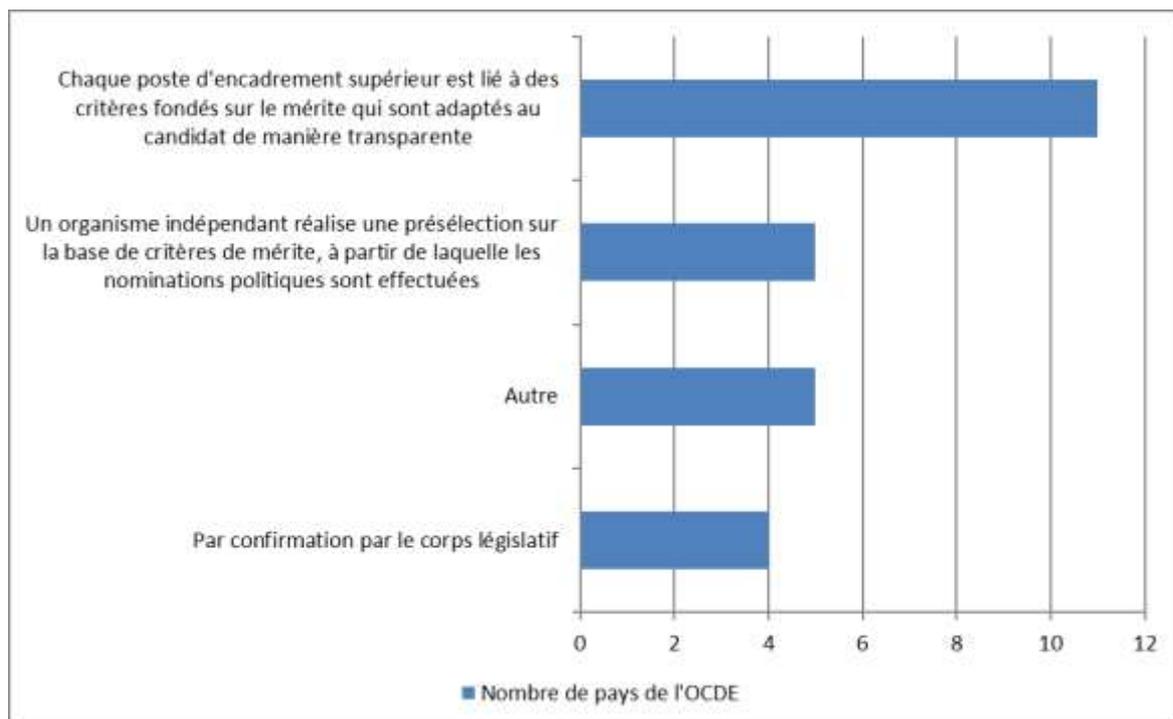
Graphique 3.9. Rotation après un changement de gouvernement

Nombre de pays de l'OCDE, 2016



Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris. Le juste équilibre entre influence politique et stabilité peut être trouvé grâce à la limitation de la durée des mandats. La plupart des pays de l'OCDE prévoient une limitation de la durée des mandats des hauts fonctionnaires qui ne correspond pas aux cycles politiques. Ainsi, les ministres peuvent certes avoir leur mot à dire dans la sélection de leurs hauts fonctionnaires, mais n'ont pas toujours le pouvoir de les révoquer à leur gré, ce qui peut aussi protéger leur indépendance.

Graphique 3.10. Rôle du mérite dans les nominations politiques



Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris La prise en compte du mérite peut aussi être assurée dans le processus des nominations politiques. Le mécanisme le plus courant consiste à identifier de manière transparente des critères de mérite que les candidats doivent satisfaire. Dans certains pays, un organisme indépendant réalise une présélection sur la base de critères de mérite, à partir de laquelle les nominations politiques sont effectuées ; ces nominations devront parfois être confirmées par le corps législatif. Ces systèmes devraient avoir pour objectif la promotion de mécanismes clairs de responsabilisation concernant les décisions de nomination, grâce à l'évaluation transparente des personnes nommées, au regard de normes convenues collectivement.

Encadré 3.4. Vers un système de haute fonction publique au Brésil

Au Brésil, le système de gouvernance présidentielle donne au gouvernement une autonomie totale de nomination pour un grand nombre de postes d'encadrement. Toutefois, le pays a commencé à imposer une certaine exigence de transparence dans ce processus, ainsi que quelques restrictions, afin d'assurer un certain niveau de mérite dans l'optique de renforcer l'efficacité et la confiance. Un récent rapport de l'OCDE met au jour les mesures suivantes :

- Certains postes de la haute fonction publique sont réservés aux fonctionnaires.
- Des critères minimaux sont établis afin de guider les ministres dans leurs décisions de nomination. Les ministres ne sont pas tenus de les respecter, mais doivent, le cas échéant, en indiquer la raison. Un niveau minimum de responsabilisation publique est ainsi assuré, dans un système où cette exigence n'existait pas.
- Certaines institutions de l'administration fédérale ont mis en place des évolutions de carrière et des systèmes de nomination au mérite plus complets pour leurs postes de hauts fonctionnaires, autant d'exemples concrets desquels s'inspirer.
- La société civile a travaillé avec les acteurs institutionnels pour procéder à des recrutements au mérite, dans l'espoir de renforcer les capacités et d'ancrer ce principe dans la culture des administrations publiques brésiliennes.

Le rapport de l'OCDE félicite le gouvernement brésilien d'avoir pris ces premières mesures essentielles au développement d'un système de haute fonction publique, mais reconnaît qu'à elles seules, elles ne suffisent pas pour garantir les compétences de leadership des hauts fonctionnaires. Les recommandations du rapport préconisent notamment des interventions spécifiques visant à renforcer les capacités des hauts responsables et à améliorer le processus de nomination.

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

3.2.3. Gestion de carrière et mobilité pour la constitution de réserves de talents

Objectifs clés :

- Constituer et maintenir une réserve de talents disposant des compétences et de l'expérience nécessaires pour occuper les postes de la haute fonction publique.
- Repérer et soutenir les futurs responsables, au sein de la fonction publique comme à l'extérieur.
- Utiliser un ensemble d'outils de gestion des talents pour les futurs hauts fonctionnaires, tels que la planification de la mobilité et des évolutions de carrière, afin de développer les types d'expérience adéquats requis.
- Positionner l'encadrement supérieur comme développeur de talents et le charger de la constitution d'une réserve de futurs cadres au sein de ses organisations.

L'une des conditions préalables à la sélection des personnes adéquates est la disponibilité (ou la réserve) de candidats dotés des compétences requises et attirés par les postes de la haute fonction publique. Les types de compétences de leadership décrits dans le chapitre précédent sont non seulement difficiles à évaluer, mais leur développement nécessite aussi du temps et de l'expérience. Une fois en poste, les hauts fonctionnaires doivent déjà disposer de ces compétences et être en pleine capacité de les mettre en œuvre. Par conséquent, les systèmes de la haute fonction publique doivent non seulement se concentrer sur le sommet actuel de la hiérarchie, mais aussi s'employer activement à constituer la réserve de futurs hauts fonctionnaires. Pour ce faire, ils ont souvent recours à des programmes de développement ciblés et à des mécanismes de mobilité qui permettent aux cadres à haut potentiel d'acquérir une expérience variée dans les différents postes qu'ils occupent au fil de leur progression dans la hiérarchie.

D'après les données publiées dans le *Panorama des administrations publiques 2019*, la formation et l'encadrement du personnel de direction sont une priorité absolue pour 25 pays de l'OCDE. Toutefois, seuls 14 pays considèrent la formation des cadres intermédiaires comme une priorité, et seuls 11 repèrent les cadres supérieurs potentiels à un stade précoce de leur carrière (OCDE, 2019^[11]). Se pose alors la question de savoir si les pays investissent suffisamment dans leur réserve de futurs cadres. Comme se demandaient certaines personnes interrogées dans le cadre de la réalisation des études de cas de ce projet, « une fois ces cadres au sommet, est-il trop tard pour leur enseigner de nouvelles méthodes d'encadrement et de gestion ? ». L'étude de cas de l'Estonie traite directement de cette question (voir l'encadré ci-dessous).

Encadré 3.5. Réserve de futurs responsables en Estonie

Le Centre d'excellence de la haute fonction publique a été créé en Estonie pour soutenir le leadership aux deux niveaux les plus élevés de la fonction publique. Initialement axé sur le seul développement des compétences, il a progressivement élargi son champ d'action pour inclure un éventail plus large d'interventions, notamment le développement de modèles de compétences, la gestion des relations avec les candidats potentiels, le recrutement, la réalisation d'évaluations des compétences, la participation à des panels d'entretien, l'offre de programmes d'encadrement et des activités d'évaluation de suivi.

Les programmes d'encadrement, qui ciblaient au départ les secrétaires généraux, s'adressent à présent aussi à des niveaux inférieurs de la haute fonction publique, et certains ont également été développés pour les futurs hauts fonctionnaires à haut potentiel. Citons par exemple :

- Le programme Newton : Lancé en 2008, ce programme s'adresse aux cadres de niveau intermédiaire repérés comme futurs responsables à haut potentiel. D'une durée de 9 mois, il s'articule autour du modèle de compétences de leadership du Centre. À ce jour, il a permis de former quatre cohortes.
- Le programme Fast Track : Ce programme s'adresse aux diplômés et anciens étudiants de master ayant de fortes qualités de leadership et ayant pour objectif, à long terme, de devenir hauts fonctionnaires. Sous forme d'un programme de rotation de deux ans, il vise à apporter à ses participants le soutien suffisant pour qu'ils soient prêts, dès leur 5^e année dans la fonction publique, à occuper un poste d'encadrement.

Source : Étude de cas de l'Estonie, réalisée dans le cadre de ce projet.

Une approche consiste à élargir les outils utilisés pour la gestion de la haute fonction publique afin d'intégrer les niveaux inférieurs d'encadrement. À titre d'exemple, le champ d'action du Bureau de la haute fonction publique (ADB) des Pays-Bas a été élargi pour superviser le recrutement d'un groupe plus large de « hauts fonctionnaires » comprenant un large éventail de fonctions d'encadrement intermédiaire, en

partie pour intégrer et harmoniser la constitution d'une réserve de talents pour ce groupe de futurs hauts fonctionnaires. Différents programmes ont également été développés à destination des futurs responsables à haut potentiel. Les exemples de l'Estonie et des Pays-Bas mettent tous deux en évidence le potentiel de la constitution de réserves de talents, même dans les systèmes axés sur l'emploi, et semblent indiquer qu'une façon d'y parvenir passe par l'intégration de politiques d'emploi à tous les niveaux d'encadrement.

Le modèle néerlandais donne également la priorité à la mobilité tout au long de la carrière afin d'acquérir l'éventail d'expériences nécessaires à l'exercice des fonctions de haut fonctionnaire en toute efficacité. Pour accéder à la haute fonction publique, les fonctionnaires néerlandais doivent avoir une expérience dans au moins deux de ces dimensions : ministères/agences ; types de fonctions (par exemple, politique vs. prestation) ; secteurs/niveaux d'administration. Cette approche permet d'assurer une expérience diversifiée, qui peut être mise à profit pour relever les défis complexes de gouvernance, tout en valorisant la mobilité au sein de la fonction publique générale. Une fois qu'un fonctionnaire accède à la haute fonction publique, il est engagé pour une durée maximum de 7 ans, mais doit, au bout d'environ 5 ans, trouver un autre poste afin de garantir la mobilité au sein de la haute fonction publique.

Une autre approche consiste à proposer une formation distincte aux futurs hauts fonctionnaires dès le début de leur carrière. Depuis de nombreuses années, l'École nationale d'administration (ENA) française s'attache à former les futurs hauts fonctionnaires, puis à placer ses éléments les plus talentueux dans la haute fonction publique. Elle a donc la possibilité, par le biais de son programme d'enseignement, de doter ces hauts fonctionnaires de nouvelles compétences. De nombreuses compétences examinées dans le présent rapport sont ainsi mises à l'honneur dans le cadre de sa Chaire Innovation publique (voir l'encadré ci-dessous). La France a également mis en place une communauté interministérielle de futurs responsables potentiels, évalués et soutenus par diverses initiatives de formation. Une réserve de talents est ainsi constituée pour les futures nominations de hauts fonctionnaires. Des pressions croissantes se sont toutefois exercées pour réduire l'influence de ce groupe et intégrer des cadres plus expérimentés qui ont déjà fait leurs preuves.

Encadré 3.6. La Chaire Innovation publique (CIP) de la France : une nouvelle approche de l'action publique

La CIP se veut un nouvel espace de co-création de l'administration du XXI^e siècle grâce à une approche multidisciplinaire et itérative de la conception des politiques et des services publics. Elle examine comment l'innovation dans le secteur public remet en question les méthodes de travail traditionnelles et influe sur la façon dont les personnes et les ressources sont gérées, et les décisions prises. Elle analyse ainsi l'impact de la transformation numérique (notamment gouvernance numérique, utilisation des données), la conception collaborative (à partir de l'expérience des usagers, des agents publics et des citoyens) et les nouveaux modes de travail (notamment labs, innovation ouverte, innovation agile, startups).

La Chaire Innovation publique s'efforce de généraliser cette culture de l'innovation, notamment dans la haute fonction publique. En aidant les hauts fonctionnaires à comprendre ces nouvelles façons de travailler, elle contribue à l'innovation dans l'action publique, ceux-ci étant les mieux placés pour encourager l'innovation dans les organisations qu'ils encadrent.

La méthodologie d'apprentissage par la pratique de la CIP s'articule autour de l'expérimentation sur le terrain, de l'approche comportementale, de la conception et de la recherche. Les résultats de ces expérimentations sur le terrain sont souvent transformés en études de cas, venant alimenter les activités de recherche de la Chaire.

Source : ENA/ENSCI (2017), Présentation de la Chaire Innovation publique.

Pour constituer cette réserve de talents, il est avant tout nécessaire de s'assurer que les cadres et gestionnaires comprennent et donnent la priorité à leur rôle de développeurs de talents, car les opportunités d'apprentissage se présentent bien plus dans les fonctions exercées que dans n'importe quel programme de développement. L'un des piliers de la stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique en Irlande cible spécifiquement cet objectif.

Parmi tous les pays ayant participé à ce projet, c'est peut-être le Canada qui adopte l'approche la plus volontariste concernant la constitution d'une réserve de talents, combinant évaluation des talents, mobilité et gestion des carrières. Son Cadre de gestion des talents des cadres supérieurs entend permettre à cinq niveaux de cadres supérieurs d'accéder à l'expérience et aux évolutions de carrière requises pour se doter des compétences adéquates, tant en termes d'étendue que de spécialisation, au fil de leur progression hiérarchique. Au cœur de ce système figurent des réunions annuelles à l'occasion desquelles les plus hauts responsables discutent et examinent les talents de l'ensemble de leurs cadres supérieurs, afin de faire le point sur leurs points forts et lacunes de compétences, tant sur le plan individuel qu'organisationnel. Cette évaluation sert ensuite de base à la planification des carrières, la mobilité servant ainsi à combler les éventuelles lacunes de compétence ou d'expérience des hauts fonctionnaires (voir l'encadré 3.7).

Encadré 3.7. Processus de gestion des talents des cadres supérieurs au Canada

La gestion stratégique des talents des cadres supérieurs canadiens vise à favoriser la constitution d'un groupe de hauts dirigeants efficaces et motivés. Le cycle de gestion des talents des cadres supérieurs encourage un dialogue continu entre les gestionnaires et leurs cadres supérieurs tout au long de l'année. Ce processus s'articule autour de 4 grandes étapes :

Étape 1 : Définir les besoins de la fonction publique / de l'organisation

Les administrateurs généraux (les plus hauts fonctionnaires d'un ministère ou d'un organisme publique) et les cadres supérieurs réfléchissent aux résultats obtenus et aux enseignements tirés, et mettent en œuvre les recommandations de l'année précédente. Les administrateurs généraux et leur équipe de cadres supérieurs doivent bien comprendre les priorités de la fonction publique et de leur organisation afin d'être en mesure d'évaluer, de planifier et d'établir le profil des différents talents dont ils ont besoin pour mener à bien le mandat de l'organisation.

Étape 2 : Connaître la collectivité

Cette étape sert à déterminer comment les talents des cadres supérieurs peuvent aider à soutenir les besoins organisationnels. Après avoir répondu à un questionnaire en ligne de gestion des talents, les hauts fonctionnaires et leurs subordonnés directs se rencontrent dans le cadre d'un entretien individuel, qui favorise l'évolution de carrière en permettant de déterminer les stratégies d'apprentissage et de perfectionnement – dans l'immédiat ou à l'avenir – les plus susceptibles de permettre aux cadres concernés d'atteindre leur potentiel et de répondre aux besoins organisationnels.

Étape 3 : Évaluer la collectivité

Cette étape sert à fournir aux administrateurs généraux des données relatives à la gestion des talents des cadres supérieurs, en soutien à leur prise de décision. Sur la base de ces données, la haute direction examine attentivement l'ensemble des talents de ses cadres supérieurs. Si le contenu des entretiens peut varier d'une organisation à l'autre, tous devront néanmoins aborder les points suivants :

- discussion sur les talents des cadres supérieurs et formulation de recommandations pour chaque cadre (par exemple, besoin de perfectionnement dans ses fonctions, possibilité de mobilité ou de promotion), en fonction des besoins organisationnels ;
- identification des lacunes sur le plan des compétences au sein de l'organisation et examen des postes clés susceptibles d'être à pourvoir l'année suivante, en prêtant une attention particulière aux organisations qui n'ont pas de plan de relève ;
- sélection ou nomination de cadres supérieurs pour des possibilités de perfectionnement clés (notamment de mobilité/nouvelle affectation).

Étape 4 : Communiquer

Cette étape vient clore l'exercice annuel de gestion des talents des cadres supérieurs. À l'issue de l'examen par la haute direction, les cadres supérieurs reçoivent des commentaires personnalisés afin d'assurer une communication bilatérale solide et de déterminer la mise en œuvre des activités de formation et de perfectionnement identifiées dans le questionnaire de gestion des talents. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) analyse les données et publie les profils des collectivités afin de mettre en évidence, entre autres enjeux, ceux liés au profil démographique, à la relève et aux lacunes en matière de diversité.

Source : <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/executive-talent-management-framework.html>.

Enfin, un petit nombre de pays se tournent aussi vers les réserves de talents externes, bien qu'elles échappent davantage à leur contrôle. C'est notamment le cas du centre estonien (voir l'encadré ci-dessus) pour les postes de hauts fonctionnaires. L'Estonie étant un pays relativement petit, les PDG et autres dirigeants du secteur privé sont assez connus et le centre peut consacrer un certain niveau de ressources au suivi de leur potentiel, afin de les contacter au moment opportun en cas de poste à pourvoir correspondant à leur profil et/ou de changement de carrière, gage de nouvelles opportunités. Cette approche de « chasseur de tête » auprès des dirigeants du secteur privé offre également des perspectives intéressantes pour la constitution d'une réserve de talents.

3.2.4. La diversité au sein de la haute fonction publique

Objectifs clés :

- Placer la diversité (de genre, ethnique, linguistique et sociale) au rang des objectifs fondamentaux d'une haute fonction publique efficace.
- Assurer le suivi de la diversité dans la haute fonction publique et les réserves de talents, sur la base de données adéquates.
- Prendre les décisions relatives aux ressources humaines dans le respect des exigences adéquates de transparence et de redevabilité, afin de réduire les risques de biais.
- Intervenir lorsque les analyses mettent au jour des lacunes sur le plan de la diversité.

Les politiques et pratiques examinées dans cette section ont mis l'accent sur les compétences et les aptitudes à l'échelle individuelle ; il importe aussi toutefois de considérer la haute fonction publique dans son ensemble afin de s'assurer du niveau adéquat de diversité des individus, des perspectives et des milieux. La diversité au sein de la haute fonction publique est avant tout une obligation morale : il s'agit de s'efforcer d'avoir des hauts fonctionnaires représentatifs de la société qu'ils servent. Dans tous les pays de l'OCDE, la proportion d'hommes dans la haute fonction publique est supérieure à celle observée dans la fonction publique générale, constat semblant indiquer que les femmes ne parviennent pas aussi

rapidement que les hommes au sommet de la hiérarchie. C'est un domaine dans lequel tous les pays de l'OCDE doivent encore faire des efforts.

Mais la diversité est aussi un impératif opérationnel, en ce sens qu'elle peut contribuer à améliorer la conception des politiques et des programmes, ainsi que la gouvernance au service de tous les citoyens et résidents. Il est nécessaire de veiller à ce que la haute fonction publique compte par exemple dans ses rangs des individus différents dans leur parcours éducatif, le milieu socio-économiques et les expériences professionnelles afin de garantir une prise de décision tenant compte de différents points de vue et perspectives, comme examiné dans l'analyse sur l'inclusion du chapitre précédent.

Encadré 3.8. Vers de nouvelles stratégies de diversité et d'inclusion

Nolan-Flecha (2019^[32]) a récemment préparé un document de réflexion avec le PEM sur la diversité et l'inclusion qui examine 4 grands domaines d'action dans la fonction publique, à savoir :

9. L'analyse des données : Les données permettent de mieux comprendre les défis rencontrés en matière de diversité dans la haute fonction publique. Elles donnent non seulement un aperçu du profil démographique actuel des hauts fonctionnaires, mais permettent aussi d'analyser les scénarios futurs, les obstacles pour certains groupes et l'impact potentiel de différentes interventions.
10. L'analyse comportementale peut de plus en plus expliquer nombre des lacunes des interventions antérieures, en mettant l'accent sur les biais inhérents aux systèmes de la haute fonction publique et en y remédiant par des expériences et d'autres ajustements.
11. Le leadership est une composante essentielle d'un système inclusif ; la création d'une haute fonction publique réellement inclusive, au sein de laquelle la diversité est source de véritables améliorations, constitue, à cet égard, un défi fondamental en matière de leadership.
12. La gouvernance de la diversité et de l'inclusion dans la fonction publique est nécessaire pour établir un lien entre les éléments ci-dessus, assurer le suivi et rendre les hauts fonctionnaires responsables des réussites ou des échecs.

Source : Nolan-Flecha (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/51691451-en>.

Une optique de diversité et d'inclusion peut et doit être appliquée à l'ensemble des processus susmentionnés. La manière dont les profils de postes sont définis peut favoriser certains groupes par rapport à d'autres. Dans certains pays de l'OCDE, la langue utilisée dans le profil de postes peut par exemple être sexiste. Parmi les autres exemples, citons l'application de critères éducatifs supérieurs au niveau requis pour les postes, qui empêchent donc certains secteurs de la société de postuler (par exemple, l'exigence systématique d'un diplôme de master pour tous les hauts fonctionnaires, sans tenir compte des exigences réelles des fonctions visées).

Les mécanismes de recrutement et de sélection sont également sujets aux biais décisionnels. Il existe une littérature bien établie qui examine l'impact des outils permettant un recrutement « en aveugle », où les décisions sont prises en toute transparence, suite à l'approbation de plusieurs décideurs.

Encadré 3.9. Biais courants susceptibles d'avoir une incidence sur la diversité de la haute fonction publique

Dans son document de travail consacré aux nouvelles pratiques de diversité et d'inclusion au sein des fonctions publiques des pays de l'OCDE, Nolan-Flecha (2019^[32]) met en évidence plusieurs types de biais inconscients ou de raccourcis mentaux susceptibles d'avoir une incidence sur la diversité et l'inclusion au sein des organisations. Cette liste non exhaustive révèle notre propension à nous entourer de personnes partageant les mêmes idées que nous, tendance susceptible d'entraîner une certaine homogénéité comportementale et cognitive, indépendamment du genre ou de la couleur de peau :

Biais d'affinité : apprécier les personnes qui nous ressemblent ou nous rappellent quelqu'un que nous apprécions. Ce biais peut souvent aboutir à la promotion du même type de personnes aux postes de la haute fonction publique.

Biais de représentativité : se produit lorsque les décideurs jugent de l'aptitude d'un candidat sur la base d'une quantité limitée d'informations, comme l'établissement dont il est diplômé, plutôt que des compétences dont il fait preuve.

Biais de confirmation : rechercher et interpréter les informations qui confirment nos idées et convictions préexistantes. C'est par exemple ce qui se produit lorsqu'un recruteur effectuant des recherches en ligne sélectionne principalement les informations qui confirment ses premières impressions sur un candidat et peuvent ne pas être pertinentes pour ce qui est de ses performances dans le cadre professionnel.

Pensée de groupe : se produit au sein d'un groupe, lorsque désaccords et délibérations sont mis de côté au nom de l'harmonie et de la conformité, et que les membres individuels du groupe répriment leur propre point de vue pour ne pas perturber le consensus collectif apparent (biais de désirabilité sociale).

Effet de halo : décrit la manière dont le jugement sur certains aspects d'un objet peut influencer sur celui que l'on porte sur d'autres aspects de ce même objet. Cet effet de halo peut, par exemple, amener les recruteurs à accorder trop de poids dans leur décision à un élément spécifique d'une candidature, au lieu de prendre en compte l'ensemble de ses caractéristiques.

Biais du statu quo : peut conduire les employeurs à se sentir plus à l'aise dans la recherche de candidats similaires à ceux qu'ils ont déjà recrutés par le passé. De la même manière, l'effet de dotation (aussi appelé aversion à la déposssession) peut amener les gestionnaires à valoriser de manière disproportionnée les compétences et caractéristique de leur personnel actuel, et donc potentiellement à sous-estimer les avantages d'autres caractéristiques.

Menace du stéréotype : phénomène mis en évidence par la psychologie, dans lequel les membres d'un groupe faisant l'objet d'un stéréotype réussissent souvent moins bien un test (situation naturellement stressante) lorsque leur identité en tant que membre de ce groupe est mise en avant ou qu'ils sont amenés à y penser.

Source : « A head for hiring: the behavioural science of recruitment and selection (2015) », <https://www.cipd.co.uk/knowledge/culture/behaviour/recruitment-report#>; https://www.cipd.co.uk/images/ahead-for-hiring_2015-behavioural-science-of-recruitment-and-selection_tcm18-9557.pdf

Dans : Nolan-Flecha (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/51691451-en>.

L'étude de cas de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, met au jour la complexité du renforcement de la diversité dans l'encadrement supérieur pour y améliorer la place des femmes et des communautés autochtones. Elle montre toutefois comment la mise en œuvre d'efforts concertés, sous la houlette de l'administration centrale et sur la base de données factuelles et comportementales, peut permettre des améliorations.

Encadré 3.10. Assurer la diversité dans la fonction publique de Nouvelle-Galles du Sud (Australie)

La fonction publique de Nouvelle-Galles du Sud est l'un des plus grands employeurs de cet État, concentrant environ 10 % de la population active. Suite aux élections fédérales de 2015, le Premier ministre de cet État a fixé 12 priorités pour le gouvernement, chacune associée à un objectif de performance. Parmi ces objectifs figurent l'augmentation, à 50 %, de la proportion de femmes dans l'encadrement supérieur, et une revalorisation ambitieuse du nombre d'aborigènes et d'insulaires du détroit de Torres dans ce type de postes. La Commission de la fonction publique de Nouvelle-Galles du Sud a été chargée de mener à bien ces objectifs.

Elle a pris l'initiative de centraliser les données et de mettre en place un tableau de bord d'indicateurs pour le suivi des progrès dans les différents départements. Elle s'est appuyée sur des modèles prédictifs basés sur des scénarios pour déterminer où les objectifs seraient atteints, et où ils ne le seraient probablement pas. Des analyses approfondies de données ont été menées afin d'identifier les obstacles potentiels à l'inclusion affectant certains groupes, départements, postes ou grades. En outre, la Commission a organisé des réunions régulières avec les chefs de département afin de partager les bonnes pratiques et d'apporter un soutien institutionnel, le cas échéant. Cette approche axée sur les données et les éléments probants a permis de responsabiliser les départements pour la réalisation des objectifs et de cibler les interventions là où elles étaient les plus efficaces.

La Commission a également travaillé en étroite collaboration avec l'Unité Données comportementales (Behavioural Insights Unit [BIU]) de la Nouvelle-Galles du Sud (intégrée au sein de l'Unité Mise en œuvre du Premier ministre) pour venir à bout des biais en matière de recrutement et de promotion. S'appuyant sur des données administratives et des éléments tirés d'entretiens, elle a pu identifier différents obstacles que peuvent rencontrer les femmes tout au long des processus de gestion des ressources humaines. La BIU a par ailleurs mené des essais avec les différents départements pour encourager les agents à modifier leurs habitudes de déplacement et à éviter les trajets domicile-travail aux heures de pointe. Elle a, pour ce faire, favorisé le recours aux formules d'organisation du travail modulables existantes par le biais de plusieurs interventions comportementales. En levant les préjugés contre ces formules d'organisation du travail modulables, cette approche a permis de venir à bout de biais qui avaient pu, jusqu'alors, entraver la promotion des femmes au travail.

Source : <https://www.nsw.gov.au/premiers-priorities/world-class-public-service#why-is-this-important-to-the-people-of-nsw>

Il n'est toutefois pas suffisant de se concentrer sur les éléments en amont si la constitution des réserves de talents est déjà biaisée. Il est tout aussi essentiel d'éliminer les biais de toutes les voies d'accès à la haute fonction publique afin de garantir que tous les groupes et milieux puissent accéder au processus de candidature. Certains des exemples de l'étude de cas du Canada illustrent bien ce constat. Des efforts ont par exemple été faits pour embaucher de nouvelles femmes scientifiques, qui se sont ensuite heurtées à des obstacles dans l'avancement de leur carrière en raison d'une politique qui limitait les déplacements pour assister aux conférences pour le personnel de rang inférieur. La participation aux conférences permet en effet la publication des études et, de ce fait, l'obtention de promotions. Un autre exemple s'est intéressé aux pratiques en matière de postes intérimaires dans l'ensemble de la fonction publique et a mis en évidence la sous-représentation des agents issus des minorités visibles et des peuples autochtones à ce type de postes, deux groupes globalement sous-représentés dans l'encadrement supérieur. Or, dans le système canadien, ces postes intérimaires sont un moyen privilégié de se perfectionner et d'apporter la preuve des compétences nécessaires pour une promotion.

3.3. Axe 2 : Un environnement opérationnel propice

Les études de cas réalisées pour ce rapport identifient de nombreux hauts fonctionnaires de grande qualité, ayant les bonnes compétences pour atteindre de réels résultats en termes de leadership. Cependant, les aptitudes et les compétences seules ne suffisent pas à garantir la performance. Une grande partie de ces hauts fonctionnaires (HF) exprimaient un sentiment de frustration de ne pas être en mesure d'utiliser toutes les compétences de leadership qu'ils possèdent à cause de l'environnement opérationnel dans lequel ils évoluent.

C'est pourquoi cette section s'intéresse aux divers éléments contextuels ou environnementaux qui aident les HF dotés de grandes compétences à atteindre les bons objectifs lorsqu'ils sont en poste, ou qui les en empêchent. Ces éléments comprennent les dispositions concernant la responsabilité, les incitations et l'évaluation de la performance, l'apprentissage et le perfectionnement en cours de carrière. Cette section étudie également les outils de gestion accessibles aux HF, tels que les outils financiers et de RH, les données et l'information, et les outils de communication qui permettent et facilitent la mise en réseau dans des sociétés de plus en plus numériques. Enfin, elle étudie le contexte politique et la manière dont la relation entre le gouvernement et l'administration permanente est structurée et gérée.

3.3.1. Objectifs, autonomie et responsabilité quant aux résultats

Principaux objectifs :

- Garantir que les HF aient des objectifs sur mesure, qui encouragent un leadership orienté vers le changement, en adéquation avec les priorités du gouvernement.
- Tenir les HF responsables de leur travail en vue de l'accomplissement de leurs objectifs, d'une manière qui respecte les valeurs du service public ainsi que la complexité et l'incertitude de leur environnement.
- Déléguer un niveau d'autonomie et de confiance approprié, aligné sur les objectifs des HF.

Les responsables HF doivent savoir dans quelle direction ils doivent diriger. Les objectifs peuvent servir à fixer une direction, à définir les responsabilités et à clarifier le rôle et les attentes des HF. Les objectifs devraient être ambitieux et axés sur les résultats, afin de motiver les HF et de rallier divers acteurs autour d'un sens du devoir commun. Les objectifs SMART (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et temporellement définis) conviennent pour la gestion, mais le leadership nécessite davantage de vision. Les objectifs du leadership devraient être exigeants plutôt que prudents – et les dirigeants HF devraient être responsables de la progression vers ces objectifs, pas nécessairement de leur accomplissement total.

Encadré 3.11. Attribuer des objectifs et tenir les HF responsables des résultats transversaux

Dans l'étude de cas de la **Finlande**, le Plan d'action du gouvernement (PAG, 2017-19) a été créé pour guider la mise en œuvre des principaux projets et réformes définis dans le Programme stratégique du gouvernement. Les cinq priorités stratégiques transversales du gouvernement ont été transposées en 26 projets. Chaque priorité stratégique s'est vue attribuer un groupe de travail ministériel, et chaque projet principal avait un ministre responsable de sa mise en œuvre. Le Secrétariat à la stratégie du gouvernement du Bureau du Premier ministre a suivi et contrôlé la mise en œuvre, l'impact, l'efficacité et l'éventuelle réorientation des principaux projets. Le gouvernement a régulièrement évalué la mise en œuvre des principaux projets et réformes, au cours de ses sessions stratégiques tenues une semaine sur deux.

Dans le système **canadien**, chaque HF individuel a un ensemble d'objectifs annuels par rapport auxquels il sera évalué. Ceux-ci comprennent des « engagements clés » qui exposent les résultats spécifiques attendus pendant l'année visée, habituellement centrés sur les réformes ou améliorations apportées aux domaines dépendant de leur leadership. Ces engagements comprennent également des « priorités d'entreprise » concernant l'ensemble de l'organisation et guidant les efforts collectifs des hauts dirigeants, par exemple pour faire progresser les mentalités et comportements afin de parvenir à une fonction publique plus dynamique, inclusive, et mieux préparée.

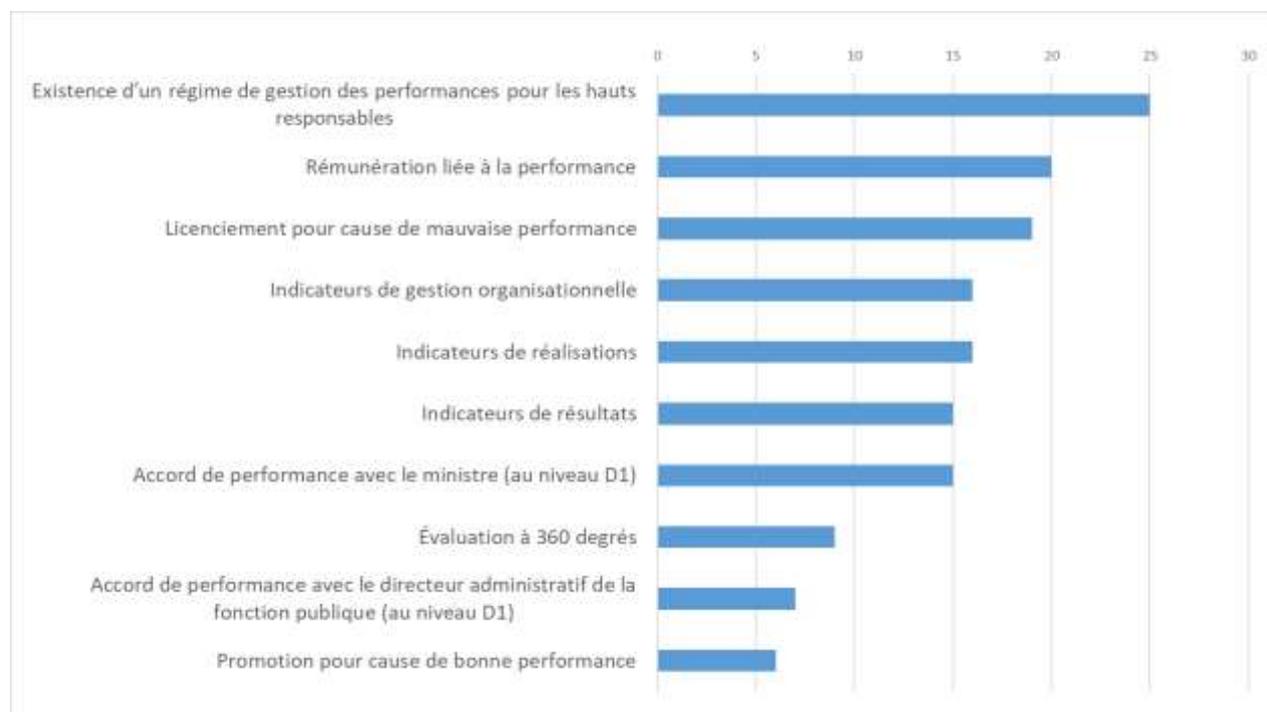
Le Conseil de gestion de la fonction publique en **Irlande** a été créé pour améliorer le travail collaboratif aux plus hauts niveaux. En Irlande, il n'existe pas de relation hiérarchique formelle entre les Secrétaires généraux (SG), et ceci constitue un défi pour formaliser la collaboration autour d'une vision commune partagée. En 2014, à la suite de plusieurs programmes de réforme motivés par des politiques d'austérité, les SG ont adopté un nouveau Plan de renouvellement de la fonction publique, contenant 25 actions portant sur l'ensemble de l'administration, destinées à renforcer les compétences de la fonction publique. Chaque objectif a été attribué à un SG principal qui devait travailler avec les autres pour faire progresser le programme portant sur l'ensemble de l'administration. Cela a constitué un moyen efficace de développer une implication partagée et d'utiliser les pairs pour améliorer la responsabilité.

Source : études de cas développées pendant le projet

La définition de buts et l'attribution d'objectifs aux HF fonctionne mieux lorsqu'elles sont établies de manière formelle. La plupart des pays de l'OCDE ont un système d'évaluation de la performance distinct et spécifique, qui s'applique aux HF afin de garantir des objectifs bien définis, des incitations alignées et une responsabilité appropriée. Les caractéristiques les plus communes de ces systèmes comprennent les incitations extrinsèques – la rémunération liée à la performance et la possibilité de licencier pour cause de performance insuffisante. La plupart des pays de l'OCDE usent également de postes à durée limitée pour les HF, de manière à encourager la performance et à éviter l'installation d'un sentiment de complaisance dû à la certitude d'avoir un poste permanent (ainsi qu'afin de créer de la mobilité). Nombreux de ces systèmes fixent des objectifs par des accords de performance spécifiques avec le ministre et/ou le chef de la fonction publique, et y intègrent une combinaison d'indicateurs de résultat, de réalisation et de gestion.

Graphique 3.11. Caractéristiques du régime de gestion des performances des cadres de haut niveau

Nombre de pays de l'OCDE, 2016



Source : OCDE (2016), *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*, OCDE, Paris

Les buts et objectifs de leadership doivent aussi prendre en compte la complexité et l'incertitude, en particulier pour les HF impliqués dans l'innovation et la co-crédation avec les parties prenantes et partenaires. Pour ceux-ci, les objectifs de performance peuvent fournir des règles générales, cependant la forme exacte du processus et des résultats sont difficiles à prédéterminer. L'un des risques des systèmes de gestion des performances fondés sur les objectifs tient au fait qu'ils peuvent excessivement simplifier la complexité, réduire l'objectif à quelques buts réalisables aux dépens du contexte plus large et/ou de nouvelles priorités émergeant au cours du travail. En présence de cette sorte d'incertitude et de complexité, les systèmes de performance peuvent être conçus de manière à fournir de nouvelles informations pour informer la prise de décisions, et à revoir les buts et objectifs à mesure que les projets avancent et évoluent.

Les systèmes de gestion des performances risquent également de renforcer les approches cloisonnées si les HF sont uniquement tenus responsables de l'atteinte des objectifs placés sous leur propre autorité organisationnelle. Lors de la dernière enquête sur cette question, seuls 11 pays de l'OCDE ont rapporté des méthodes permettant de tenir les HF responsables de l'accomplissement d'objectifs concernant l'ensemble de l'administration.

L'autonomie est un troisième élément nécessaire à un leadership orienté vers un but. Un niveau approprié d'autonomie dans la manière dont le travail est planifié et effectué, et dont les ressources sont affectées, est une condition préalable afin de créer l'espace nécessaire aux HF pour diriger. L'autonomie dépend de la confiance et des valeurs publiques communes. Les systèmes de gestion des performances peuvent intégrer des valeurs et des compétences pour spécifier les attentes sur *la manière* dont les objectifs sont atteints, et non seulement indiquer s'ils sont atteints – et ceci peut constituer une base pour la confiance et l'autonomie. L'autonomie, avec l'assignation de la responsabilité et la délégation de l'autorité, est

également un élément clé de la responsabilité des gestionnaires (Klaas, Marcinkowski et Lazarević, 2018^[33]).

Les niveaux appropriés d'autonomie peuvent être difficiles à atteindre dans les administrations publiques, où des niveaux plus élevés de transparence et de sensibilités politiques mènent souvent à des environnements réticents au risque et à une préférence ancrée pour le statu quo. Il existe donc une tension naturelle au niveau du leadership dans le secteur public : donner aux agents publics l'autonomie nécessaire pour essayer de nouvelles choses et faire des expériences, tout en protégeant les fonds publics et en gérant le risque réputationnel.

Le triangle constitué par les buts, la responsabilité et l'autonomie devient encore plus compliqué lorsque le travail est effectué en réseau avec des parties prenantes et des partenaires sociétaux. Par exemple, les HF des Pays-Bas travaillaient directement avec des parties prenantes pour faire progresser la mission de développement de solutions de politique publique originales et innovantes. Quand les HF travaillent à créer des solutions conjointement avec les parties prenantes, ils ont besoin d'un grand niveau d'autonomie pour engager une véritable collaboration et explorer des solutions novatrices. Cependant, la limite entre l'autonomie administrative et le mandat politique n'est pas toujours claire, ce qui crée un défi pour ce genre de travail : équilibrer la sensibilité politique avec la réactivité aux parties prenantes.

3.3.2. Possibilités de formation et soutien par les pairs

Principaux objectifs :

- Structurer les opportunités permettant de construire des réseaux de HF et de favoriser le soutien par les pairs.
- Fournir aux HF un *coaching* sur mesure.
- Élaborer des programmes de développement de carrière pour les HF de manière à correspondre aux contextes et besoins spécifiques de ce groupe de haut niveau.
- Gérer la mobilité pour un apprentissage individuel et organisationnel.

Il existe rarement, dans l'environnement complexe et incertain d'aujourd'hui, de plan tout fait pour guider les HF vers leurs objectifs. Étant donné la rapidité des changements, les HF doivent apprendre au fur et à mesure, ce qui donne une grande importance aux possibilités de formation et de réflexion.

Le modèle de leadership néerlandais met l'accent sur la réflexion comme l'une des compétences principales du leadership. « Le responsable public a une conscience de soi et organise la réflexion dans le domaine donné sur la base du savoir et de la pratique, il pose les bonnes questions et détermine en conséquence le cap et la direction. » (Ministère néerlandais des Affaires intérieures et des Relations au sein du Royaume, 2016 ^[31]) Le perfectionnement et le *coaching* des cadres sont aussi des priorités de l'apprentissage et de la formation dans la plupart des pays membres de l'OCDE (OCDE, 2019, pp. 120-121^[34]).

Toutefois, faire correspondre les activités de formation et les demandes réelles sur le terrain constitue toujours un défi. Certaines caractéristiques expliquent cette complexité. En premier lieu, les HF doivent répondre à de fortes exigences en termes de temps de travail, ce qui rend difficile de garder du temps pour l'apprentissage formel et le perfectionnement. En second lieu, les postes des HF sont variés et spécifiques, l'application d'outils et d'idées génériques n'est donc pas aisée. Enfin, les HF ne sont pas toujours ouverts à ces formations. Il peut y avoir une tendance, chez les hauts responsables, à avoir le sentiment que leur succès est construit sur un ensemble d'aptitudes déjà bien développées – sentiment qui peut les mener à être plus critiques envers la formation et le perfectionnement.

Beer, Finnstrom et Schader (2016^[35]) ont remarqué qu'un leadership efficace se développe par la formation empirique, en utilisant la théorie des systèmes et des programmes adaptant leurs méthodes au contexte des responsables plutôt que le contraire. De plus, Rowland (2016^[36]) évoque la manière dont le développement du leadership ne peut être efficace que si l'environnement de travail lui-même encourage

les dirigeants à se concentrer sur leur perfectionnement, à appliquer les leçons apprises, ainsi qu'à diffuser les apprentissages dans l'institution et à inciter leurs collègues à se joindre au processus de perfectionnement. En l'absence d'un bon système, même les meilleurs programmes de développement du leadership continueront à rater leurs objectifs, puisque les leçons apprises ne peuvent être appliquées.

Outre l'apprentissage formel, il peut être bénéfique pour les HF d'avoir des opportunités de réfléchir à leur expérience et de recevoir des conseils et perspectives sur mesure, répondant à leurs objectifs et à leur contexte uniques. L'une des principales leçons de l'étude de cas israélienne tenait à l'appui soutenu apporté aux HF par une équipe dédiée de la Commission à la Fonction publique, appui que les HF notaient comme essentiel à l'émergence de leur rôle de dénicheurs de talents et de formateurs de personnel. Certains pays de l'OCDE offrent des possibilités, à la fois structurées et informelles, pour revenir sur leurs réussites et apprendre de leurs erreurs. Les études de cas font ressortir plusieurs outils et modèles permettant d'encourager la mise en réseau, de fournir du mentorat et du soutien entre pairs (voir encadré), et de développer des programmes de formation spécifiques pour les HF.

Encadré 3.12. Réseaux et soutien entre pairs pour les hauts fonctionnaires dans certains pays

En **Irlande**, le conseil de gestion de la fonction publique est une structure formelle qui rassemble tous les Secrétaires généraux pour discuter des défis concernant l'ensemble de l'administration, et des éventuelles solutions à y apporter. Un réseau d'assistance auprès du Secrétaire général fournit des possibilités plus informelles de mise en réseau autour d'activités de formation.

En **Estonie**, le Centre d'excellence de la Haute fonction publique réunit des hauts fonctionnaires autour des activités qu'il propose. Parmi les résultats les plus importants de ces activités, le développement d'un réseau de confiance et la capacité à améliorer les relations entre ministères étaient souvent cités. Ceci revêt une importance particulière en Estonie où il n'existe pas de relation hiérarchique entre les SG, et où les structures formelles permettant de guider la collaboration et la coordination sont rares.

En **Finlande**, les Secrétaires généraux se rencontrent de façon hebdomadaire les lundis matin, et ils organisent des jours dédiés aux HF dans leur ensemble, avec le Premier ministre et des conférenciers de haut niveau pour des interventions informatives ou motivationnelles. Ces événements constituent des opportunités de se constituer un réseau. Par exemple, le ministère des Finances organise un Jour annuel de la gestion publique avec des intervenants et débats de haut niveau, notamment des maires et dirigeants municipaux invités, pour encourager les réseaux et la coopération à travers l'ensemble du secteur public. La Finlande a également développé des petits groupes de soutien entre pairs plus formels, constitués chacun d'environ dix responsables, qui se rencontrent environ quatre fois par an. Les participants restent dans le même groupe au moins deux ans, et les HF y parlent librement de leur expérience dans un environnement accueillant, où ils se sentent en confiance. Ces groupes permettent aussi de partager les innovations et de résoudre des problèmes de manière collective.

Le Bureau de la Haute fonction publique des **Pays-Bas** a mis en place des « Groupes intercollégiaux » pour aider les HF à se former grâce aux idées de leurs pairs. Les HF peuvent utiliser ces groupes pour avoir accès à des perspectives et expériences supplémentaires lorsqu'ils se trouvent confrontés à des défis de leadership particulièrement complexes. Les groupes de six HF s'engagent à se rencontrer douze fois sur une période de deux ans. Chacun de ces groupes est supervisé par un *coach* professionnel qui est, seul ou accompagné d'un autre *coach*, présent à chaque réunion pour faciliter les discussions. Chaque réunion est centrée sur un HF en particulier et le défi auquel il est confronté, et différents outils sont utilisés pour générer des idées au sein du groupe, remettre en question des présupposés et voir le problème selon différents angles.

Le **Canada** et la **France** ont utilisé diverses approches pour aborder le mentorat et le mentorat inversé, en associant des hauts responsables à des agents plus jeunes, qui leur apportent des conseils sur les possibilités d'utilisation des médias sociaux ou les bénéfices potentiels d'un espace de travail plus

avancé sur le plan numérique, entre autres. En France, les Mentors digitaux permettent aux responsables publics qui sont chargés de la transformation numérique de travailler avec des *coachs* internes natifs du numérique, qui exposent aux responsables les différents concepts numériques (cloud, big data...) qui peuvent apporter des solutions à des défis spécifiques. Le mentorat inversé n'est pas uniquement centré sur le numérique, mais peut également présenter un moyen de faire naître de nouvelles idées et de créer un mouvement plus inclusif dans la haute fonction publique. Le Canada avait un Comité des sous-ministres (SM) sur l'innovation, auquel participait chaque SM et son mentor inversé, ceux-ci étant traités en égaux à la table des discussions.

Source : études de cas menées pour ce projet

Le *coaching* est une autre intervention de plus en plus utilisée. Lorsqu'il est efficacement réalisé, le *coaching* peut constituer un outil utile et flexible, adapté au propre emploi du temps du HF ainsi qu'à ses compétences et défis spécifiques en leadership. Le Centre d'excellence de la Haute fonction publique estonien réalise en premier lieu une évaluation individualisée des compétences, puis propose un *coaching* en leadership pour remédier aux lacunes identifiées. Le Centre fournit 20 heures de *coaching* tous les six mois, dispensées par des *coachs* certifiés et indépendants. Le *coaching* est devenu si populaire en Estonie que certains responsables veulent eux-mêmes devenir *coachs* certifiés, et le Centre a créé un programme de formation en *coaching*.

Les programmes de *coaching* peuvent également être orientés vers des objectifs spécifiques, comme le leadership digital. L'étude de cas de la France, par exemple, étudie le défi que constitue l'intégration de compétences numériques et de la mentalité correspondante dans la haute fonction publique. L'étude conclut que peu de HF se portent volontaires pour assister à une formation facultative et que les formations auxquelles ils peuvent assister sont plus courtes et ne font qu'effleurer la surface. Pour remédier à cela, la Direction interministérielle du numérique (DINSIC) teste un programme de *coaching* permettant aux HF de recevoir l'aide d'une équipe comprenant un *coach* professionnel et un expert du numérique.

Les programmes d'apprentissage formel pour les HF ont aussi leur place, mais ils doivent être élaborés avec soin pour garantir une certaine pertinence. Les exemples tirés des études de cas comprennent des programmes très spécifiques conçus de manière à présenter aux HF de nouvelles manières de travailler. Souvent centrés autour de l'innovation et de la numérisation, ces programmes et séminaires ciblés ne doivent pas seulement familiariser les HF à ces nouvelles méthodes, mais également provoquer des interrogations sur leur propre style de leadership et sur la manière dont ils peuvent être amenés à s'adapter. Par exemple, l'un des défis porte sur la manière de diriger lorsque les équipes sont autogérées et multidisciplinaires, comme c'est souvent le cas dans les organisations agiles. Les programmes du Royaume-Uni et du Canada présentés dans l'encadré 3.13 ci-dessous fournissent des exemples utiles à cet égard.

Encadré 3.13. Renforcer les compétences des responsables en transformation numérique

Royaume-Uni : « Hands on agile for leaders »

Le cours « Hands on agile for leaders » de la GDS Academy a été parmi l'un des premiers du genre en 2015. Ce cours de trois jours porte sur la direction de multiples équipes auto-organisées et transversales dans le cadre d'un service ou programme pour les hauts responsables. Il s'adresse à des responsables de la haute fonction publique qui ont besoin de comprendre la manière dont un service numérique est conçu, fourni et opéré, afin de pouvoir comprendre les bénéfices du passage au numérique pour les citoyens, leur département et l'ensemble de l'administration.

Les modules de formation portent sur des questions comme les compétences numériques et la gouvernance des services numériques, mais préparent également les responsables à de nouveaux modes de travail, à la construction d'équipes ou à l'implication avec des parties prenantes. Les participants (des hauts fonctionnaires de Grade 7 ou supérieur) doivent être parrainés par leur organisation, laquelle doit aussi avoir un accord de formation avec la GDS Academy.

Académie du numérique au Canada

Depuis 2018, l'Académie du numérique de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) se concentre sur la formation des cadres de haut niveau. « Découvrez le leadership numérique » s'intéresse à ce que signifie être un leader dans l'ère numérique à travers l'apprentissage numérique fondamental. Les méthodes et moyens de la formation s'adaptent aux besoins des HF, et celle-ci propose un « RéseauPairs » à la fin, pour travailler entre différents départements.

Pour compléter cet enseignement traditionnel, l'Académie du numérique s'est associée à des partenaires externes de premier plan pour mettre en place une formation numérique asynchrone qui répond aux besoins et engagements des cadres supérieurs de la fonction publique canadienne et de leurs homologues dans les provinces.

En 2019-20, l'Académie du numérique de l'EFPC a mis en place un programme de formation innovant intitulé Excellence numérique. Il s'agit d'un accélérateur expérimental de formation numérique intensive sur trois mois, qui débouche sur des solutions innovantes aux problématiques réelles de l'administration. Cent fonctionnaires provenant de tout le pays ont suivi le programme, à la fois en personne et de manière virtuelle. Chaque cadre ou responsable d'agents publics a également reçu une formation et a été impliqué dans le groupe Excellence pour être exposé à de nouvelles idées et à l'art du possible dans l'ère numérique.

Ces programmes de formation doivent permettre aux hauts fonctionnaires d'être capables de poser les bonnes questions et d'alimenter les représentants élus et les objectifs gouvernementaux en décisions fondées sur des faits et des données. La stratégie de formation de l'Académie du numérique prend surtout en compte le fait que la fonction publique est centrale aux structures systémiques du pouvoir, comme cela a été souligné par la pandémie de coronavirus et par les demandes récentes pour plus de justice sociale. La formation au leadership de l'Académie du numérique est fondée sur l'empathie, le design éthique, et la reconnaissance des préjugés qui empêchent l'impartialité. En faisant prendre conscience aux cadres de la fonction publique canadiens que leur rôle dans l'élaboration des politiques n'est pas neutre par rapport au pouvoir, la formation au leadership de l'Académie du numérique établit les bases pour une administration moderne et numérique qui travaille pour tous, et pas juste pour les privilégiés.

L'EFPC a aussi une équipe dédiée à l'apprentissage pour les cadres, qui intègre de plus en plus de concepts sur le numérique et l'avenir du travail dans ses programmes de formation.

Source : <https://www.gov.uk/guidance/hands-on-agile-for-leaders-course-description> et informations fournies directement par le délégué PEM du Canada.

Les programmes destinés aux HF de haut niveau semblent mieux fonctionner lorsqu'ils poussent ceux-ci à réfléchir à leur propre expérience et laissent une grande place aux échanges entre pairs et à la réflexion. Ils peuvent aussi être utilisés pour faire prendre conscience aux HF des compétences nouvelles et émergentes qu'ils devraient développer dans les organisations et amener dans leurs équipes. Dans ce sens, ils peuvent favoriser les quatre compétences identifiées dans le chapitre précédent. Les programmes qui réunissent des responsables provenant de l'ensemble de la fonction publique et incluent des dirigeants du secteur privé et d'ONG peuvent mener à des collaborations en réseau. Les programmes qui font sortir

les HF de leur monde quotidien et les confrontent à des voix et perspectives nouvelles et différentes peuvent favoriser l'ouverture et l'inclusivité. Les programmes qui favorisent la prise de conscience et la compréhension des ensembles d'aptitudes nouvelles et différentes peuvent façonner et permettre une bonne gestion organisationnelle. Et les programmes qui suscitent une réflexion ouverte et honnête sur les conflits de valeurs et les compromis lors des prises de décision des HF peuvent aider à développer et à renforcer un leadership fondé sur des valeurs.

Enfin, la mobilité des hauts fonctionnaires est essentielle, et le bon équilibre du temps passé dans un certain poste doit être minutieusement établi. Lorsque ce temps est trop long, cela peut être étouffant pour les HF et l'organisation. Mais si ce temps est trop court, la capacité des HF à développer les relations nécessaires pour comprendre et améliorer la culture organisationnelle est limitée. Aux Pays-Bas, les HF sont censés rester cinq ans dans un poste, la limite étant de sept ans. Au Canada, les HF changent habituellement de poste au bout de trois ans³. Ceci a été identifié comme un problème lorsqu'il s'agit de développer des cultures inclusives, étant donné que les responsables ne restaient pas à leur poste suffisamment longtemps pour effectuer les changements nécessaires. Quel que soit le nombre d'années idéal (probablement entre quatre et six ans), les décisions sont plus efficaces lorsqu'elles sont échelonnées dans le temps – pour éviter trop de changement à la fois dans une organisation, mais aussi pour permettre à ces décisions de viser des objectifs de développement. Comme il est dit plus haut, la mobilité n'est pas efficace si elle est motivée par la politique et contribue par là même à l'instabilité.

3.3.3. Outils de gestion adaptés aux objectifs

Principaux objectifs :

- Donner aux HF un niveau d'autonomie financière leur permettant d'atteindre leurs objectifs à l'intérieur du cadre budgétaire tout en restant transparents et responsables. Trouver des possibilités de collaborations financières entre entités.
- Garantir que les HF sont en mesure d'utiliser le système de RH pour renforcer les bonnes aptitudes et motiver leurs équipes.
- Fournir des données et informations permettant une meilleure prise de décisions de la part des HF.
- Garantir que les HF possèdent les outils leur permettant d'identifier une variété croissante de parties prenantes internes et externes, ainsi que de communiquer et de collaborer avec celles-ci.

Pour être des dirigeants efficaces, les HF ont aussi besoin d'avoir accès aux bons outils leur permettant de répondre aux exigences élevées de leur travail. Les HF ont besoin d'outils financiers car ils doivent utiliser un budget, d'outils de RH car ils doivent recruter, développer et répartir les compétences dans leurs organisations, d'outils de données et d'information pour fonder leur prise de décision, et d'outils de communication pour gérer les réseaux de parties prenantes et faire entendre de nouvelles voix. Le rapport de l'OCDE (2017^[37]) sur la diffusion de l'innovation dans le secteur public (*Fostering Innovation in the Public Sector*) apporte une perspective sur la manière dont les systèmes administratifs peuvent être utilisés pour faire progresser l'innovation s'ils sont placés entre les mains de dirigeants de la fonction publique compétents. Ce rapport comprend des chapitres sur les RH, la budgétisation, et la gestion des données et de l'information.

³ Les HF canadiens soumettent leur candidature et sont évalués pour une nomination, ou acceptent une offre pour un poste équivalent. Au Canada, entre 2015 et 2019, la durée moyenne d'un poste pour les HF était de 3,3 années pour les Sous-Ministres et de 2,3 ans pour les HF des niveaux en-dessous.

Outils financiers

La Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire appelle à « accord[er] aux ministères et aux organismes publics, dans la limite des crédits ouverts par le Parlement, une certaine marge de manœuvre pour réaffecter des fonds durant l'exercice dans un souci de bonne gestion et d'optimisation des ressources, en conformité avec l'objet général de l'affectation initiale ». Les HF doivent avoir accès à un niveau approprié de marge de manœuvre budgétaire pour dépenser les fonds de manière adaptée à leurs objectifs, ainsi que l'autonomie nécessaire pour prendre des décisions de dépenses qui les aident à atteindre leurs objectifs, et suivre les règles de transparence, de contrôle et de responsabilité adaptées.

Il peut être particulièrement complexe de faire correspondre les processus budgétaires à la collaboration en réseau, qui est l'une des principales compétences en leadership identifiées au chapitre 2. Les processus budgétaires traditionnels sont verticaux, ce qui peut représenter un problème lorsqu'une collaboration entre catégories budgétaires est requise pour atteindre des résultats. Ce problème a été clairement démontré dans l'étude de cas de la Finlande, lorsque les Directeurs généraux ont rencontré des difficultés pour établir des collaborations entre ministères alors que le budget dévolu au projet était affecté à un seul ministère principal. Les manières d'aligner les affectations budgétaires et la responsabilité des HF à travers les organisations pour encourager la collaboration sont actuellement étudiées par les groupes de travail des Hauts responsables du budget et sur l'Emploi et la gestion publics de l'OCDE, qui y travaillent ensemble. Il s'agit d'un travail essentiel qui favorisera la mise en œuvre des Objectifs de développement durable.

Outils de gestion des ressources humaines

L'étude de cas de la Finlande a aussi identifié des rigidités dans les systèmes de gestion du personnel, qui rendent difficile la constitution de groupes de travail chargés de répondre à des priorités horizontales. Constituer des équipes pour répondre aux défis émergents représente un outil essentiel pour atteindre des objectifs de leadership. Le leadership consiste avant tout à atteindre des objectifs grâce aux autres, ce qui nécessite, pour les responsables, d'être en phase avec leurs agents et avec ce qu'ils peuvent faire, et de développer et motiver des effectifs ayant les possibilités et compétences nécessaires. En effet, cette attention au développement du personnel est l'une des compétences principales identifiées au chapitre précédent.

Cependant, la plupart des systèmes de GRH dans les administrations ne sont pas aussi agiles qu'ils pourraient l'être. Les HF peuvent être freinés par un manque d'outils permettant de perfectionner et motiver leurs agents. Ils manquent de marge de manœuvre dans leur utilisation du recrutement, dans les incitations auxquelles ils peuvent avoir recours pour motiver et récompenser, et dans la manière dont ils peuvent créer des groupes de travail et affecter certaines compétences particulières à des domaines prioritaires. Ce problème était évident en Israël, où les HF travaillaient de manière collaborative avec la Commission sur la fonction publique pour être plus activement impliqués dans la conception de processus de recrutement sur mesure pour des profils particulièrement difficiles à attirer.

Données et information

Les HF ont également besoin de données et d'information, présentées de manière efficace pour permettre une meilleure prise de décisions. Ceci a été particulièrement bien démontré en Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, où les données et les analyses prédictives ont permis d'éclairer des débats compliqués sur la diversité et l'inclusivité dans la haute fonction publique, en réunissant des parties prenantes et en fournissant des perspectives sur les conséquences des décisions actuelles sur les résultats futurs. De même, des enquêtes auprès du personnel en Irlande ont montré peu de considération pour une culture de l'innovation dans la fonction publique, notamment dans les niveaux inférieurs des organisations. Ces données représentent un outil efficace pour suivre les évolutions et répondre aux défis persistants.

Toutefois, les données et les informations ne sont pas toujours disponibles, ni utiles. Le rapport récent de l'OCDE sur un secteur public axé sur les données (OCDE, 2020^[37]) présente un cadre qui permet la réflexion sur les types de données qui pourraient être utilisées pour améliorer le leadership dans la fonction publique. Les données et informations sont nécessaires à une collaboration en réseau, à la construction d'une compréhension commune et au suivi des progrès. Par exemple, une ambition construite autour d'un ensemble bien défini d'indicateurs de bien-être pourrait aider diverses organisations et leurs HF à collaborer pour accomplir des progrès. Les données administratives et les enquêtes sur l'implication du personnel peuvent également être utilisées pour identifier plus clairement les défis de gestion de l'organisation et renseigner sur les meilleures solutions à y apporter, notamment au vu des effectifs nombreux qui caractérisent les agences du secteur public.

Encadré 3.14. Diriger un secteur public axé sur les données

Le rapport de l'OCDE de 2019, *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre* (2020 pour la version française) présente un cadre permettant de comprendre la manière dont les données peuvent servir à améliorer un leadership fondé sur la valeur publique.

Le modèle propose de classer les opportunités permises par le secteur public axé sur les données en trois catégories – la gouvernance par anticipation, l'élaboration et la prestation, et la gestion de la performance :

1. La première phase concerne « l'anticipation et la planification », et comprend le rôle des données dans la conception des politiques, l'anticipation des évolutions possibles, la prévision des besoins et la représentation des futures opportunités. Cette phase souligne l'importance des données pour que les décisions de leadership puissent se projeter dans l'avenir, qu'il s'agisse d'anticiper une multiplicité de futurs potentiels ou de préparer une action visant à résoudre un problème en particulier.
2. La deuxième phase, la « prestation », porte sur la manière dont les données sont constamment utilisées pour façonner la prestation des services publics et de politiques publiques, et pour attirer l'attention sur des questions qui peuvent nécessiter une réponse immédiate, ou améliorer les modalités existantes de prestation. Dans cette phase, les responsables peuvent utiliser les données presque en temps réel, pour résoudre des problèmes avant qu'ils ne s'aggravent et rectifier les actions qui doivent l'être. Cette phase dépend d'un suivi de la performance et de données administratives efficaces.
3. Troisièmement, « l'évaluation et le suivi » en termes de mesure de l'impact, de contrôle des décisions et de suivi de la performance, se concentre sur l'analyse rétrospective des événements et sur les conclusions à tirer des données générées lors de la phase de « prestation ». Il y a donc une importante boucle de rétroaction entre cette troisième phase et la phase de « prestation ». La phase « évaluation et suivi » est une source essentielle de valeur en elle-même, mais contribue aussi de manière significative à tout effort associé de « prestation » et, ultérieurement, « d'anticipation et de planification », qui cherche à tirer des leçons des interventions précédentes.

Source : OCDE (2020), *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre*, Études de l'OCDE sur le gouvernement numérique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0090312e-fr>.

Outils de communication

Le HF doit aussi s'acquitter d'un rôle de création de collaborations et de réseaux, qui requiert un ensemble d'outils supplémentaire pour établir des connexions et relations avec les parties prenantes. Les approches traditionnelles concernant l'engagement et la consultation des parties prenantes sont enrichies par des technologies qui permettent une bien plus grande variété dans les canaux de communication et d'engagement. Les médias sociaux, les outils de vidéoconférence, les consultations en ligne et les outils internet changent la manière dont les hauts fonctionnaires interagissent et communiquent avec le monde. Le potentiel représenté par l'exploitation de ces outils est significatif, notamment en ce qui concerne l'ouverture inclusive des HF, qui est l'une des compétences de leadership soulignées dans le chapitre précédent. Cependant, ces outils perturbent également l'écosystème traditionnel des partenaires de l'administration dans la société actuelle, qui fonctionne de plus en plus en réseau. Dans de nombreux cas, les représentants traditionnels de groupes d'intérêts spéciaux pourront ne plus avoir la même légitimité représentative.

Par ailleurs, les médias sociaux et les autres moyens modernes de communication créent une attente pour des réponses plus rapides et spontanées qu'auparavant. Ce fait était souligné dans l'étude de cas des Pays-Bas, où les personnes interrogées rapportaient devoir dépenser de plus en plus de temps et d'énergie à répondre à des « tweets » et commentaires sur les réseaux sociaux de la part de citoyens individuels, qui concernaient dans la plupart des cas des plaintes à propos des services publics (ou de leur absence), quel que soit le degré de responsabilité formelle de leur ministère ou de leur niveau d'administration dans le problème abordé.

De bien des façons, on demande aujourd'hui aux HF d'être beaucoup plus visibles pour le public qu'ils ne l'étaient par le passé, tout en naviguant toujours scrupuleusement entre réactivité administrative aux citoyens et responsabilité ministérielle. Il y a clairement ici une tension entre différentes valeurs, qui a été démontrée dans le cas néerlandais, où les HF devaient constamment arbitrer entre présence auprès des collectivités et réalités politiques et administratives de leur poste. Cette tension apparaissait aussi clairement dans l'étude de cas israélienne qui se penchait sur le rôle des HF dans le recrutement de candidats potentiels – et faisaient ainsi usage d'une voix publique qu'ils n'étaient pas habitués à faire entendre.

3.3.4. Une interface entre politique et administratif stable et efficace

Principaux objectifs :

- Une relation stable entre les HF et le gouvernement élu, permettant de développer des relations fondées sur la confiance.
- Une reconnaissance mutuelle des rôles et responsabilités respectifs entre les prises de décisions aux niveaux politique et administratif, et forums permettant de débattre des limites de ces rôles et responsabilités.
- Valeurs de service public largement reconnues et comprises, permettant d'orienter cette relation ainsi que la prise de décisions.

La nature d'un système politique a un impact significatif sur le travail des HF, de même qu'elle constitue un trait distinctif du leadership public. Alors que les HF sont, dans la plupart des pays participant à l'étude, des professionnels objectifs et non partisans, leur environnement institutionnel est très influencé par le contexte politique et par la relation directe avec leur ministre, le parlement et le public au service duquel ils sont. La vision néerlandaise du leadership (voir encadré 2.4) présente les trois rôles des HF – dirigeants d'organisations, partenaires sociétaux, et conseillers ministériels de confiance. Une étude informelle sur le partage du temps et des efforts entre ces trois domaines conclut que les HF sont surtout investis dans le troisième domaine.

La relation individuelle d'un HF avec son ministre est un facteur de réussite, et contribue à la complexité de son travail. En Finlande, l'évolution des relations dans le gouvernement de coalition a eu des répercussions opérationnelles sur la manière dont les DG pouvaient collaborer entre différents ministères. De nombreux DG avaient le sentiment que les demandes politiques de leur ministre entraient en tension avec les exigences opérationnelles des projets collaboratifs qu'ils essayaient de poursuivre.

Cette question est d'une importance particulière lorsque le HF essaie de mettre sur pied des projets d'innovation, avec des fonds publics, dans des environnements politiquement sensibles et médiatisés. Le risque et l'incertitude impliqués par l'innovation nécessitent des débats au niveau politique, afin d'aller vers une compréhension commune de la tolérance au risque, et de s'assurer que le public et les médias comprennent le processus de prise de décision. Le rôle des plus hauts niveaux du leadership administratif, qui est d'informer et de gérer l'interface politique en ce qui concerne le risque et l'expérimentation, doit être souligné et ouvertement abordé. Ce rôle dépend souvent de la relation spécifique entre chaque HF et son ministre.

Une tension particulière se fait jour lorsqu'on attend de l'administration qu'elle travaille de plus en plus étroitement avec le public. Traditionnellement, la fonction publique était au service des citoyens, mais les responsables élus, en tant que représentants du public, prenaient les décisions sur le type de services à proposer et la manière dont ils seraient opérés. Les HF étaient généralement invisibles dans de nombreux pays de l'OCDE – ils n'étaient ni ceux qui étaient en première ligne de la prestation de services au public, ni les représentants politiques recevant le mérite de l'élaboration des politiques et des services publics. Mais aujourd'hui, l'accent mis sur la collaboration dans la conception et la prestation des services place de plus en plus les HF au contact des citoyens, et les conduit à travailler avec ceux-ci pour élaborer de nouvelles solutions à leurs problèmes. Quel type de mission les HF doivent-ils recevoir de la part des autorités politiques pour s'impliquer de manière productive auprès de la communauté ? Les HF sont dorénavant confrontés à de nouveaux défis fondés sur des valeurs, notamment si ces valeurs ne sont pas les mêmes selon les acteurs politiques, administratifs et citoyens.

Les exemples ci-dessus illustrent la manière dont la qualité de l'interface entre le politique et l'administratif influe sur le travail de la haute fonction publique. Cette relation est cependant particulièrement difficile à catégoriser et à évaluer, car elle dépend des systèmes de gouvernement, de la manière dont les HF sont nommés (voir la discussion sur l'influence politique dans le recrutement ci-dessus), et de la qualité de la relation entre les HF et les représentants politiques.

Certains éléments de la relation entre le politique et l'administratif sont utiles à cet égard. La stabilité est ainsi clairement un élément important. Lorsqu'il existe un mandat clair, les HF ont une direction dans laquelle travailler. Une relation stable entre le gouvernement et les HF est nécessaire à l'établissement de relations fondées sur la confiance.

La reconnaissance et la compréhension commune des rôles et responsabilités respectifs du politique et de l'administratif constitue un deuxième élément important. La responsabilisation des HF quant à leurs décisions de gestion devrait, en retour, mener à une réduction de l'intervention des autorités politiques dans les décisions relatives à la gestion. Mais, comme il est indiqué plus haut, cela ne se fait pas aisément dans une société de plus en plus transparente et en réseau, et dans de nombreux cas, la ligne entre le politique et l'administratif devient floue, même lorsqu'elle est claire en théorie. Si une séparation des pouvoirs « rigide » peut être utile à cet égard, il doit aussi y avoir une vision plus malléable de la manière de traiter ensemble les zones grises. Un ensemble clairement formulé de valeurs du service public peut favoriser la relation entre le politique et l'administratif, aider à calmer les tensions qui pourraient apparaître, et contribuer à l'instauration d'une confiance mutuelle ainsi qu'à une culture du respect des (différents) rôles des responsables politiques et des hauts fonctionnaires. Ce domaine pourrait bénéficier d'une recherche approfondie, et recevoir ainsi l'attention qu'il mérite.

3.4. Conclusion : Recommandations sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique et prochaines étapes

Il faut une perspective systémique pour renforcer les aptitudes de leadership dans la haute fonction publique. Les études de cas montrent qu'aucune intervention ne peut, isolément, faire évoluer l'aptitude au leadership de manière significative et qu'au contraire, des processus et politiques multiples et complémentaires peuvent permettre de mettre en place les aptitudes et l'environnement opérationnel nécessaires. Ces études de cas montrent également à quel point les aptitudes au leadership dépendent du contexte temporel et local. Les aptitudes de leadership actuelles peuvent être différentes de celles du passé, elles soulignent la collaboration en réseau en plus de l'autorité hiérarchique. Les études de cas nous indiquent que le type de compétences étudiés dans le chapitre précédent ne seront pas acquises par des moyens traditionnels – de nouvelles aptitudes nécessitent d'ajuster les systèmes anciens. Lorsque les aptitudes évoluent, les systèmes qui les favorisent doivent également changer.

Ce document avance le principe fondamental que le leadership comprend deux composantes indispensables – la première concerne la capacité de direction dans les relations avec les autres, tandis que la deuxième implique de pouvoir mener les autres dans une nouvelle direction. Chaque étude de cas souligne l'importance centrale de la haute fonction publique en tant qu'institution professionnelle et stable, capable de fixer une perspective de long terme pour l'administration publique. Toutefois, le contexte politique dans lequel évoluent les HF est toujours au premier plan de leur travail et exige d'établir un équilibre délicat entre proactivité et réactivité à des priorités politiques qui évoluent.

En revenant à la Recommandation de l'OCDE sur le Leadership et les aptitudes dans la fonction publique, cette section s'intéresse à la manière dont les conclusions des études de cas peuvent informer les adhérents à cette recommandation à la mettre en œuvre. Le premier pilier recommande aux adhérents « d'instaurer au sein de la fonction publique une culture et un leadership guidés par des valeurs et axés sur l'amélioration des retombées de l'action publique pour la société ». Il s'agit pour la fonction publique d'un défi central, qui dépend de la qualité de sa haute fonction publique. Pour relever ce défi, la recommandation enjoint spécifiquement aux adhérents de « Renforcer les aptitudes des dirigeants de la fonction publique, notamment par les moyens suivants :

- a. préciser les attentes qui pèsent sur les hauts responsables publics en tant que dirigeants politiquement impartiaux d'entités publiques, jugés dignes de confiance pour donner corps aux priorités des autorités politiques et pour défendre et incarner les plus hautes qualités d'intégrité, sans avoir à craindre de représailles d'ordre politique ;
- b. envisager des critères liés au mérite et des procédures transparentes pour désigner les hauts responsables publics, et leur demander de répondre des résultats obtenus ;
- c. assurer aux hauts responsables publics le mandat, les compétences et les conditions nécessaires pour formuler des avis impartiaux fondés sur des données probantes et pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques ; et
- d. renforcer les aptitudes de leadership des hauts responsables publics actuels et potentiels. » (OCDE, s.d.^[11])

L'OCDE développe une boîte à outils sur le Leadership et les aptitudes de la fonction publique, qui associera des éléments provenant de la recherche et de la pratique pour aider les adhérents à mettre en œuvre la Recommandation. Pour conclure, cette section développe une concordance entre les éléments du cadre présentés ci-dessus et les sous-principes détaillés dans la Recommandation.

Le premier sous-principe appelle à préciser les attentes en termes de leadership, de confiance et d'intégrité. On retrouve ce principe de nombreuses manières dans le cadre présenté dans ce rapport. Par exemple, l'utilisation de cadres de compétences (section 1 de l'outil ci-dessus) peut apporter un éclairage sur la manière dont les HF sont censés diriger les organisations publiques. Des objectifs clairement définis

et individualisés pour les HF (section 5 de l'outil) peut aider à préciser les attentes concernant la contribution de chaque HF aux objectifs de l'administration, et ainsi servir à établir la confiance. Et la référence à l'intégrité représente un aspect clé d'un leadership guidé par des valeurs : elle indique que les HF doivent avoir une compréhension claire et partagée des valeurs guidant la fonction publique.

Le deuxième sous-principe appelle à adopter des processus de recrutement fondés sur le mérite pour les HF, et à les tenir responsables de leurs performances. Ceci est directement lié à la section 2 du cadre, qui présente la variété des mécanismes de recrutement appliqués dans les hautes fonctions publiques. L'évaluation et l'analyse des aptitudes de leadership représente un défi particulier pour les systèmes de haute fonction publique, notamment pour le type d'aptitudes identifiées plus haut dans le rapport. Étant donné le manque de certitude qui existe dans ces systèmes, il est d'autant plus important de mettre en place des systèmes fondés sur la responsabilité et la performance, qui sont également soulignés dans la section 5 ci-dessus.

Le troisième sous-principe insiste sur l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires, et sur leur rôle en tant que conseillers du gouvernement pour de nombreux services publics. Ce sous-principe recommande tout d'abord d'établir une mission de formulation d'avis impartiaux fondés sur des données, ce qui doit donc être pris en compte dans les objectifs individuels (section 5). La référence aux compétences implique non seulement des compétences personnelles et professionnelles concernant l'analyse et les conseils, qui pourraient faire partie d'un cadre de compétences (section 1), mais également la nécessité de générer ces compétences au sein de l'organisation du HF – par la gestion des effectifs et grâce aux systèmes de données probantes de leurs organisations (section 7). Enfin, pour garantir les conditions nécessaires pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques, les hauts fonctionnaires doivent bénéficier d'une certaine protection contre les licenciements pour motifs politiques, ainsi que d'une relation stable avec le gouvernement, fondée sur la confiance et le respect mutuel (section 8).

Le quatrième sous-principe appelle à développer les aptitudes de leadership appropriées. Les sections 3 et 6 s'intéressent aux outils nécessaires à la gestion de l'apprentissage au cœur de la haute fonction publique ainsi que dans les filières qui y conduisent. Ces deux sections présentent de nombreux efforts pour former les hauts responsables actuels et futurs, ayant les aptitudes nécessaires pour être de bons conseillers gouvernementaux, des partenaires sociétaux dignes de confiance, et des dirigeants de vastes et complexes systèmes et organisations publics.

Néanmoins, les outils et interventions présentés dans ce rapport ne s'appliquent pas qu'à un seul principe de la Recommandation, mais plus largement aux 14 principes, car chacun de ceux-ci représente un défi particulier de leadership. Par exemple, un système de HF promouvant un leadership guidé par des valeurs est essentiel pour faire avancer une prise de décisions fondée sur des valeurs (principe 1), et un système promouvant un leadership inclusif est nécessaire pour « mettre en place une fonction publique inclusive et sûre reflétant la diversité de la société qu'elle représente » (principe 3). De même, le principe 4, qui appelle à « développer une fonction publique dynamique et innovante adoptant une logique de long terme pour la conception et la mise en œuvre de l'action publique et des services publics » dépend également d'un système de haute fonction publique qui encourage un leadership orienté vers le changement et l'innovation, et qui réduit l'agitation post-électorale pour les agents publics.

3.4.1. Prochaines étapes

Les neuf études de cas et les concepts examinés dans ce rapport apportent un ensemble de perspectives fertiles, pour aider les pays dans leur développement et amélioration constants de leur système de haute fonction publique. Alors que ces systèmes continuent à se mettre en place, ce rapport ainsi que le cadre d'évaluation peuvent mener aux activités suivantes dans le futur :

- Boîte à outils sur le Leadership et les aptitudes de la fonction publique : après l'adoption de la Recommandation sur le Leadership et les aptitudes de la fonction publique, le secrétariat développe une boîte à outils pour contribuer à sa mise en œuvre. Les ressources en ligne devraient

comprendre une version interactive en ligne de l'outil de réflexion, un accès aux neuf études de cas, le cadre de compétences défini dans le chapitre 2, ainsi que d'autres éléments utiles contenus dans ce rapport et reformulés pour un accès et une utilisation faciles par les pays de l'OCDE.

- Nouveaux indicateurs comparatifs : des points de données divers sur la haute fonction publique ont été recueillis par le passé, et sont exposés dans ce rapport. Ce nouveau cadre donne la possibilité de réfléchir aux types d'indicateurs nécessaires pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation, et pour comparer les aspects des systèmes de haute fonction publique selon deux axes.
- Un plus large ensemble d'études de cas : des études de cas bien développées éclairent et inspirent, et fournissent des outils d'apprentissage et de réflexion. Le secrétariat pourrait continuer à recueillir des études de cas pour une étude transversale plus large des pays et des défis complexes de leadership. Celles-ci pourraient être menées à différentes fins, notamment pour nourrir les programmes de formation au développement du leadership.
- Le cadre d'évaluation pourrait être appliqué par l'OCDE et ses pays membres dans le contexte d'un examen par les pairs. L'OCDE a l'expérience des examens par les pairs des systèmes de leadership (Brésil), et ce serait l'occasion d'en affiner la méthodologie et d'associer les partenaires à une analyse plus approfondie des défis spécifiques liés à la haute fonction publique.

Ce rapport soulève aussi de nombreuses questions, nouvelles et anciennes, sur le leadership public et la haute fonction publique. Parmi les domaines principaux qui peuvent bénéficier d'une étude approfondie, on peut citer :

- Le partage des objectifs et de la responsabilité – comment rendre les systèmes propices à une meilleure collaboration, au niveau interne et entre secteurs, en particulier dans le contexte de la réalisation des ODD ?
- La gestion de l'interface entre politique et administratif – comment trouver un équilibre entre l'indépendance de la haute fonction publique et le besoin de réactivité politique ?
- Le leadership dans le secteur privé – comment trouver un équilibre entre recrutements interne et externe pour la haute fonction publique, et comment garantir que ces deux groupes sont en mesure de fonctionner de manière efficace ?

Annexe 3.A. Cadre de réflexion sur le système de haute fonction publique

La liste de contrôle qui suit est destinée à provoquer la réflexion et à générer la discussion. Elle traduit les composantes principales de chacune des sections ci-dessus en énoncés qui devraient être valables pour les pays qui se placent dans la catégorie d'une haute fonction publique efficace, telle qu'elle est définie ci-dessus. Chacun des thèmes doit être noté sur une échelle de zéro à 5 – zéro équivalant à une réponse négative, et 5 à un accord total avec l'énoncé. Dans la plupart des cas, la majorité des systèmes se situent probablement dans la zone grise entre 1 et 4. L'outil n'est pas destiné à calculer le nombre idéal, mais plutôt à servir de base aux discussions portant sur ces zones grises, dans des contextes particuliers, pour savoir ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré.

Tableau d'annexe 3.A.1. Un outil d'auto-évaluation pour le système de haute fonction publique

Axe 1 : Des hauts fonctionnaires compétents	
<i>1. Profils de postes</i>	Score (0-5)
a. Existe-t-il une compréhension et des attentes communes concernant les aptitudes de leadership dans la fonction publique ?	
b. Les profils de postes de HF spécifient-ils les aptitudes de leadership requises ?	
Score moyen :	
<i>2. Nomination des bons HF aux bons postes</i>	Score (0-5)
a. Des responsables hautement qualifiés sont-ils nommés aux postes de HF ?	
b. Les candidats correspondent-ils aux postes de manière à ce que les autres comprennent pourquoi un candidat particulier a été choisi pour le poste ?	
c. Existe-t-il un équilibre optimal entre candidats externes et internes pour les nominations aux postes de HF ?	
d. Existe-t-il un équilibre optimal entre réactivité politique et stabilité à plus long terme ?	
Score moyen :	
<i>3. Développement d'une filière</i>	Score (0-5)
a. Existe-t-il un vivier de candidats ayant les aptitudes adéquates et une bonne expérience, prêts à remplir les postes de HF ?	

b. Les responsables futurs à haut potentiel sont-ils identifiés et accompagnés pour renforcer leur expérience pendant leur carrière ?	
c. Des outils de gestion des compétences comme la planification de la mobilité et des parcours professionnels sont-ils utilisés pour développer les types d'expérience appropriés dans l'encadrement intermédiaire ?	
d. Les hauts responsables accordent-ils une importance prioritaire à leur rôle de formation du personnel, et sont-ils responsables du développement de la filière de leadership dans leurs organisations ?	
Score moyen :	
4. Diversité	Score (0-5)
a. La diversité est-elle considérée comme une priorité du développement de la haute fonction publique ?	
b. La diversité dans la haute fonction publique et dans la filière y menant est-elle mesurée à l'aide de données ?	
c. Les décisions de RH sont-elles analysées à la recherche de préjugés systémiques, et les résultats de telles analyses sont-ils utilisés pour opérer les changements appropriés ?	
Score moyen :	
Moyenne Axe 1 :	
Axe 2 : Au-delà des aptitudes : un environnement opérationnel propice	
5. Objectifs, autonomie et responsabilité quant aux résultats	Score (0-5)
a. Les HF ont-ils des objectifs personnels qui favorisent un leadership orienté vers le changement ?	
b. Les HF doivent-ils rendre des comptes sur l'accomplissement de leurs objectifs, d'une manière qui respecte la complexité et l'incertitude de leur environnement ?	
c. Les HF sont-ils dotés du niveau d'autonomie et de la confiance nécessaires pour leur permettre de travailler à l'accomplissement de leurs objectifs ?	
Score moyen :	
6. Possibilités de formation et soutien entre pairs	Score (0-5)
a. Les HF disposent-ils de réseaux de pairs de confiance, sur lesquels ils peuvent compter pour du soutien et un apprentissage collectif ?	

b. Les HF ont-ils accès à un <i>coaching</i> sur mesure ?	
c. Les programmes de perfectionnement des HF sont-ils adaptés au contexte spécifique et aux besoins de leur groupe de haut niveau ?	
d. Les HF sont-ils encouragés à prendre de nouveaux postes à des intervalles de temps réguliers, pour encourager l'apprentissage, l'enrichissement mutuel des idées et le renouvellement ?	
Score moyen :	
7. Outils de gestion	Score (0-5)
a. Les HF sont-ils en mesure d'utiliser des outils financiers et budgétaires pour atteindre leurs objectifs de manière efficace, avec un niveau de responsabilité appropriée ?	
b. Les HF sont-ils en mesure d'utiliser des outils de RH pour développer des équipes, renforcer les aptitudes nécessaires et motiver leurs agents ?	
c. Les HF utilisent-ils des données, des faits et des informations pour leur permettre une meilleure prise de décisions ?	
d. Les HF disposent-ils de l'accès, des compétences et du soutien requis pour utiliser la variété d'outils disponibles pour identifier les parties prenantes internes et externes, ainsi que pour communiquer et collaborer avec celles-ci ?	
Score moyen :	
8. Interface politique-administratif stable et efficace	Score (0-5)
a. Existe-t-il un niveau de confiance approprié entre les HF et le gouvernement élu ?	
b. Existe-t-il une reconnaissance mutuelle des rôles et responsabilités respectifs entre les prises de décisions aux niveaux politique et administratif, ainsi que des forums permettant de débattre des limites de ces rôles et responsabilités ?	
c. Existe-t-il des valeurs et normes de service public communément comprises et reconnues, qui permettent de guider cette relation et de permettre une prise de décisions fluide ?	
Score moyen :	
Moyenne Axe 2	

Références

- Alford, J. et al. (2017), *Ventures in public value management: introduction to the symposium*, [20]
<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1192160>.
- Bass, B. (1997), "Does the Transactional-Transformational Leadership Paradigm Transcend [13]
 Organizational and National Boundaries?", *American Psychologist*, pp. 130-139.
- Bass, B. (1985), *Leadership and Performance Beyond Expectations*, Free Press. [14]
- Beer, M., M. Finnström and D. Schrader (2016), *Why Leadership Training Fails-and What to Do [35]
 About It*.
- Brown, M. and L. Treviño (2006), "Ethical leadership: A review and future directions", *Leadership [27]
 Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>.
- Bryson, J. et al. (2017), "Towards a multi-actor theory of public value co-creation", *Public [23]
 Management Review*, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>.
- Charron, N. et al. (2017), "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact [9]
 of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes", *The Journal of Politics*,
<http://dx.doi.org/10.1086/687209>.
- Charron, N., C. Dahlström and V. Lapuente (2016), "Measuring Meritocracy in the Public Sector [10]
 in Europe: a New National and Sub-National Indicator", *European Journal on Criminal Policy
 and Research*, <http://dx.doi.org/10.1007/s10610-016-9307-0>.
- Crosby, B. and J. Bryson (2018), *Why leadership of public leadership research matters: and what [15]
 to do about it*, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2017.1348731>.
- Davis, J., F. Schoorman and L. Donaldson (2018), "Toward a stewardship theory of [26]
 management", in *Business Ethics and Strategy, Volumes I and II*,
<http://dx.doi.org/10.4324/9781315261102-29>.
- Delizonna, L. (2017), "High-Performing Teams Need Psychological Safety. Here's How to Create [25]
 It", *Harvard Business Review*, <http://dx.doi.org/10.2307/2666999>.
- Edmondson, A. and Z. Lei (2014), "Psychological Safety: The History, Renaissance, and Future [24]
 of an Interpersonal Construct", *Annual Review of Organizational Psychology and
 Organizational Behavior*, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091305>.
- Fernandez, S., Y. Cho and J. Perry (2010), "Exploring the link between integrated leadership and [4]
 public sector performance", *Leadership Quarterly*, Vol. 21/2, pp. 308-323,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.009>.

- Haq, S. (2011), "Ethics and leadership skills in the public service", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 15, pp. 2792-2796, <http://dx.doi.org/10.1016/J.SBSPRO.2011.04.190>. [12]
- Hartley, J. et al. (2019), "Leadership for public value: Political astuteness as a conceptual link", *Public Administration*, <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12597>. [18]
- Jørgensen, T. and B. Bozeman (2007), *Public values: An inventory*, <http://dx.doi.org/10.1177/0095399707300703>. [22]
- Klaas, K., L. Marcinkowski and M. Lazarević (2018), "Managerial accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives", *SIGMA Papers*, No. 58, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/88be2112-en>. [33]
- Moore, M. (1997), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press. [19]
- Netherlands Ministry of Interior and Kingdom Relations (2016), *Vision on Public Leadership (the Netherlands)*, Office for the Senior Civil Service. [31]
- Nolan-Flecha, N. (2019), "Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/51691451-en>. [32]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [7]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [34]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [1]
- OECD (2019), *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/47c17892-en>. [21]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en>. [38]
- OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. [37]
- OECD (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en>. [28]
- OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High Performing Civil Service*, OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264267190-en.pdf?expires=1552830486&id=id&accname=ocid84004878&checksum=AC5EA391EA385B0580668D1604A0545C>. [6]
- OECD (n.d.), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, <http://dx.doi.org/OECD/LEGAL/0445>. [11]
- Orazi, D., A. Turrini and G. Valotti (2013), *Public sector leadership: New perspectives for research and practice*, <http://dx.doi.org/10.1177/0020852313489945>. [2]

- Osborne, S. (2006), *The new public governance?*, [30]
<http://dx.doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Ospina, S. (2017), "Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies", *Public Administration Review*, [16]
<http://dx.doi.org/10.1111/puar.12706>.
- Park, S. and H. Rainey (2008), "Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies", *International Public Management Journal*, Vol. 11/1, pp. 109-142, [5]
<http://dx.doi.org/10.1080/10967490801887954>.
- Rowland, D. (2016), *Why Leadership Development Isn't Developing Leaders*, Harvard Business School Publishing Corporation. [36]
- Stoker, G. (2006), "Public value management: A new narrative for networked governance?", [29]
American Review of Public Administration, <http://dx.doi.org/10.1177/0275074005282583>.
- Treviño, L., L. Hartman and M. Brown (2000), "Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership", *California Management Review*, [8]
Vol. 42/4, pp. 128-142, <http://dx.doi.org/10.2307/41166057>.
- Van Wart, M. (2013), "Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years", *Public Administration*, Vol. 91/3, pp. 521-543, <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12017>. [3]
- Wilson, R. (2013), *A N T I H E R O * The Hidden Revolution in Leadership & Change*, Osca Agency Ltd, <https://osca.co/publications/anti-hero-the-hidden-revolution-in-leadership-change/> [17]
(accessed on 1/07/2020).