

## 2. Projet de Recommandation du Conseil sur l'encadrement et les aptitudes de la fonction publique

### LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

VU la Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle [C(95)21/FINAL], la Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [C(2003)107], la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires [C(2012)37], la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat [C/MIN(2013)5/FINAL], la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique [C(2015)164] et la Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique [C(2017)5] ;

**PRENANT ACTE** des travaux importants menés sur les questions de l'emploi public et de la bonne gouvernance par les Nations Unies, et notamment des travaux de l'Organisation internationale du travail et des Objectifs de développement durable des Nations Unies ;

**RECONNAISSANT** que les agents publics et les systèmes utilisés pour les administrer forment une composante essentielle de la gouvernance publique, ayant des répercussions directes sur la qualité des processus démocratiques ainsi que sur la capacité des administrations publiques à contribuer au bien-être des citoyens et à le préserver, ainsi qu'à instaurer et entretenir une croissance économique inclusive ;

**RECONNAISSANT** que la fonction publique est confrontée à de nouveaux défis qu'elle ne pourra relever qu'en étant dotée des moyens nécessaires, y compris par le biais de l'innovation et d'une plus grande redevabilité, tout en demeurant stable, digne de confiance et fiable s'agissant d'assurer les services publics de façon équitable et sans délai ;

**RECONNAISSANT** l'importance du rôle joué par les organisations non gouvernementales en ce qui concerne la gouvernance de la fonction publique, en particulier les organisations syndicales telles que la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) ;

**CONSIDÉRANT** que l'assurance d'un niveau élevé d'encadrement et d'aptitudes de la fonction publique relève d'une responsabilité commune à tous les niveaux d'administration et à toutes les institutions publiques, eu égard à leurs mandats et degrés d'autonomie respectifs et dans le respect des cadres juridiques et institutionnels nationaux, et que, par conséquent, la présente Recommandation vaut pour tous les niveaux d'administration ;

### Sur proposition du Comité de la gouvernance publique :

**I. CONVIENT** qu'aux fins de la présente Recommandation, les définitions ci-après s'appliquent :

- **Fonction publique :** les entités (par exemple ministères, organismes, départements) qui sont directement subordonnées aux dirigeants politiques nationaux et qui sont au service de l'exécutif central, et pour lesquelles des politiques communes de gestion du personnel peuvent s'appliquer.
- **Agents publics :** tous les agents travaillant dans la fonction publique dans le cadre de divers dispositifs contractuels (par exemple statuts de la fonction publique, conventions collectives, contrats relevant du droit du travail classique), pour une durée indéterminée ou déterminée, à l'exclusion normalement des employés du secteur public au sens large relevant généralement d'autres cadres d'emploi (par exemple la plupart des médecins, enseignants, policiers, militaires, personnel de justice ou élus).
- **Valeurs :** les citoyens attendent des institutions publiques et des agents publics qu'ils servent leurs intérêts. Aux fins de la présente Recommandation, les valeurs font référence aux valeurs institutionnelles fondamentales qui doivent guider les agents publics dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes. Si ces valeurs peuvent varier d'un système à l'autre, l'impartialité, la légalité, l'intégrité, la transparence et l'inclusivité sont des valeurs publiques fondamentales communément évoquées. Les « conflits relatifs aux valeurs » font référence aux situations dans lesquelles deux valeurs ou plus orientent la prise de décision de manière contradictoire.
- **Au mérite :** modalité garantissant un système équitable et ouvert de sélection, de recrutement et de promotion, reposant sur des critères objectifs et sur une procédure formalisée, ainsi qu'un système d'évaluation propice à la redevabilité et à l'éthique publique.
- **Hauts responsables publics :** personnes qui travaillent, prennent les décisions et exercent de l'influence au sein de la fonction publique. Les dirigeants politiques et leurs cabinets/conseillers ne relèvent pas du champ de la présente Recommandation.

**II. RECOMMANDE** aux Membres et aux non-Membres ayant adhéré à la Recommandation (ci-après, les « Adhérents ») d'**instaurer une culture et un encadrement de la fonction publique fondés sur des valeurs**, axés sur l'amélioration des résultats au profit de la société dans son ensemble, au moyen des actions suivantes :

1. **Définir les valeurs** de la fonction publique et favoriser, à tous les niveaux, une prise de décision fondée sur ces valeurs, notamment par les moyens suivants :
  - a. clarifier et faire connaître les valeurs fondamentales communes qui devraient guider la prise de décision dans la fonction publique ;
  - b. démontrer systématiquement l'attachement de l'encadrement à ces valeurs, par son comportement ; et
  - c. donner régulièrement à l'ensemble des agents publics l'occasion de débattre des valeurs, de tout conflit éventuel, et des systèmes existants à l'appui de la prise de décision, au moyen de divers outils, tels que la formation, les forums de discussion ouverts et les entretiens d'évaluation des performances.

2. **Renforcer les aptitudes des dirigeants** de la fonction publique, notamment par les moyens suivants :
  - a. préciser le rôle qui incombe aux hauts responsables publics et les attentes qui pèsent sur eux en tant que dirigeants politiquement impartiaux d'entités publiques, jugés dignes de confiance pour donner corps aux priorités du gouvernement en place et pour défendre et incarner les plus hautes qualités d'intégrité dans le secteur public ;
  - b. s'appuyer sur 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 ressources et l'autonomie professionnelle nécessaires pour formuler des avis impartiaux fondés sur des données probantes et tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques ; et
  - d. renforcer les aptitudes des hauts responsables publics, tout en préparant la relève des dirigeants de la fonction publique.
  
3. Mettre en place **une fonction publique inclusive reflétant la diversité de la société** qu'elle représente, notamment par les moyens suivants :
  - a. s'engager publiquement en faveur d'un cadre de travail inclusif accueillant tous les membres de la société ayant les compétences requises ;
  - b. élaborer des mesures favorables à l'inclusion et procéder régulièrement à des opérations de mesure et de comparaison au sein des institutions et entre ces dernières, afin de suivre l'avancement des travaux, de repérer les obstacles et de déterminer l'action à mener ; et
  - c. s'employer activement à coordonner des processus de gestion de l'organisation et des ressources humaines visant à favoriser la collaboration et l'inclusion, en prêtant une attention particulière aux dispositifs de recrutement, à la gestion des talents et au développement des compétences des dirigeants.
  
4. Édifier une fonction publique **volontariste et innovante** adoptant une logique de long terme pour la **conception de l'action publique et des services publics**, notamment par les moyens suivants :
  - a. assurer un juste équilibre entre stabilité et mobilité au niveau des postes occupés, de sorte que les agents publics puissent accompagner la mise en œuvre des mesures et l'innovation de façon continue et impartiale, au-delà des cycles politiques ;
  - b. investir dans des capacités de prospective et d'analyse ; et
  - c. dialoguer avec des groupes extérieurs à la fonction publique afin de définir des normes de qualité et de veiller à ce que les politiques et services publics prennent en compte les besoins des usagers.

**III. RECOMMANDE** aux Adhérents **d'investir dans les aptitudes de la fonction publique** afin de mettre en place une fonction publique performante et jugée digne de confiance, notamment au moyen des actions suivantes :

1. **Recenser** de façon systématique **les compétences et les aptitudes nécessaires** pour que la vision politique prenne corps sous forme de services produisant de la valeur pour les citoyens, les populations et les entreprises, notamment par les moyens suivants :

- a. trouver l'équilibre entre aptitudes comportementales, compétences de gestion et compétences spécialisées, en tenant compte de l'évolution de la nature du travail au sein de la fonction publique ;
  - b. à intervalles réguliers, passer en revue et actualiser les compétences et aptitudes nécessaires, à la lumière des avis exprimés par divers agents publics et citoyens, afin de faire en sorte que les compétences de la fonction publique suivent l'évolution des besoins de la société qu'elle sert ; et
  - c. veiller à ce que l'ensemble des processus de gestion des ressources humaines soient alignés sur les compétences et aptitudes requises.
2. **Attirer et fidéliser** des employés qualifiés et compétents issus de toutes les composantes du marché du travail, notamment par les moyens suivants :
- a. présenter la fonction publique comme un employeur de choix et en appeler aux valeurs des candidats et à leur envie et leur fierté de contribuer au bien commun ;
  - b. déterminer les caractéristiques qui permettent d'attirer et de fidéliser les employés qualifiés, et en tenir compte dans les politiques d'emploi, notamment sur le plan de la rémunération et des incitations non financières, à savoir, par exemple, des perspectives d'évolution professionnelle, des conditions de travail souples, des possibilités de formation et des conditions d'emploi attractives ; et
  - c. assurer une communication active autour de l'image et de la proposition de valeur de la fonction publique en tant qu'employeur, en passant par des canaux multiples et à destination d'auditoires multiples, y compris par le truchement des médias sociaux et en ciblant des groupes et profils de compétences sous-représentés.
3. Recruter, sélectionner et promouvoir les candidats **au moyen de processus transparents, ouverts et au mérite**, afin de garantir un traitement juste et équitable, notamment par les moyens suivants :
- a. s'appuyer sur des critères pertinents et appropriés (compétences techniques, comportementales et en gestion, expérience et valeurs notamment) compte tenu du poste à pourvoir, et reconnaître les compétences ;
  - b. procéder à une évaluation des candidatures fondée sur tout un éventail de méthodes adaptées aux besoins du poste, dans le cadre d'un processus mené et supervisé par des professionnels compétents, et faire en sorte que les résultats de cette évaluation soient transparents et puissent être contestés ;
  - c. pourvoir les postes vacants sans délai, de façon à rester compétitif et à répondre aux besoins opérationnels de personnel ;
  - d. encourager la diversité et l'inclusion au sein des effectifs, ce qui implique de repérer les biais implicites ou inconscients et de lutter contre, d'assurer un accès égal aux différents groupes présents sur le marché du travail et d'accorder de la valeur aux points de vue et à l'expérience acquis à l'extérieur de la fonction publique ; et
  - e. veiller à ce que des mécanismes de recours efficaces soient disponibles pour enregistrer et traiter les réclamations.
4. Renforcer les compétences et aptitudes nécessaires en **créant une culture de l'apprentissage et un environnement propice** au sein de la fonction publique, notamment par les moyens suivants :

- a. reconnaître que le perfectionnement de la main-d'œuvre représente une fonction essentielle pour chaque gestionnaire public et encourager la mise à profit de l'ensemble des compétences des employés ;
  - b. encourager l'apprentissage en tant que responsabilité individuelle de tous les employés publics, au moyen de l'auto-perfectionnement et d'une démarche active en matière de formation ;
  - c. accorder de la valeur à tout un éventail de démarches et de contextes d'apprentissage, en fonction du profil de compétences, de l'ambition et des capacités de l'apprenant ; et
  - d. promouvoir des programmes d'apprentissage formel ciblant les hauts responsables publics actuels et futurs en vue de favoriser l'innovation, la diversité et l'inclusion.
5. Évaluer, récompenser et reconnaître **les performances, le talent et l'ambition**, par les moyens suivants :
- a. évaluer les performances de l'individu, de l'équipe et de l'entité en fonction d'indicateurs et objectifs cohérents, ayant fait l'objet d'un accord et régulièrement révisés ;
  - b. reconnaître et récompenser les bonnes performances par des moyens appropriés et prévenir et corriger comme il convient les performances mauvaises ou médiocres dans le cadre d'une approche cohérente de la gestion des performances ; et
  - c. intégrer une évaluation de l'environnement, des conditions et des ressources de travail et de l'aptitude des gestionnaires à assurer de bonnes conditions de travail et à favoriser de bonnes performances.

**IV. RECOMMANDE** aux Adhérents de **mettre au point des dispositifs d'emploi public favorables à une fonction publique réactive et capable de s'adapter**, à même de faire face aux défis présents et émergents, ainsi qu'aux évolutions, au moyen des actions suivantes :

1. Préciser les **responsabilités institutionnelles en matière de gestion des ressources humaines**, de façon à renforcer l'efficacité du dispositif d'emploi public, en particulier par les moyens suivants :
  - a. instaurer clairement le pouvoir de fixer et de superviser des normes communes, en tenant dûment compte des autres grands systèmes de gestion des ressources, tels que le budget ou la planification stratégique ;
  - b. concéder une marge de manœuvre appropriée à chaque organisme et à chaque ministère et/ou supérieur hiérarchique, afin qu'ils puissent adapter leur gestion des ressources humaines à leurs objectifs stratégiques propres, tout en assurant la cohérence du système et une démarche au mérite ;
  - c. mettre en place les mécanismes, outils et technologies appropriés pour permettre, horizontalement et verticalement, la communication, le partage d'information, la coordination, la coopération, le contrôle et la redevabilité ; et
  - d. veiller à ce que chaque acteur institutionnel du dispositif d'emploi public soit doté du mandat et des ressources nécessaires pour fonctionner efficacement.
2. Définir une démarche de **long terme, stratégique et systématique en matière de gestion des ressources humaines**, fondée sur des données probantes et sur une planification inclusive et :

- a. étayée par une évaluation fondée sur des données probantes des compétences nécessaires et disponibles pour faire face aux besoins actuels et futurs liés au cœur d'activité, et par des données relatives aux ressources humaines et à la main-d'œuvre, au service d'une analyse stratégique et prédictive ;
  - b. suivant une démarche inclusive pour fixer les orientations et les priorités stratégiques, en tenant compte des contributions des parties prenantes concernées, et notamment des agents publics et des dirigeants, qui devront assumer la responsabilité de la mise en œuvre ;
  - c. suivant une vision holistique et intégrée, englobant tous les aspects pertinents de la gestion des ressources humaines (par exemple recrutement, formation, gestion des talents, mobilité, reconversion) et coordonnée avec les processus de planification stratégique, y compris la budgétisation et la gestion des performances ; et
  - d. étayée par des indicateurs adaptés pour suivre les progrès accomplis de manière ouverte et transparente, en concertation avec les parties prenantes concernées – comme les syndicats du secteur public – et évaluer l'impact des politiques et des processus de gestion des ressources humaines, en apportant les ajustements nécessaires sur la base de boucles de rétroaction.
3. Mettre en place les conditions nécessaires à la **mobilité** interne et externe et à la **capacité d'adaptation** de la main-d'œuvre, de façon à faire coïncider les compétences et la demande, en particulier par les moyens suivants :
- a. instaurer des cadres et/ou une phraséologie communs en vue de recenser les compétences transversales requises (par exemple, au moyen de cadres de compétences communs et/ou de profils d'emplois normalisés) ;
  - b. permettre et encourager des missions de court et moyen terme au sein du secteur public comme à l'extérieur afin de favoriser l'apprentissage et l'échange d'informations et de répondre occasionnellement aux besoins de personnel à court terme ;
  - c. considérer la mobilité comme un atout pour des promotions au mérite et transparentes, surtout les promotions à un poste de haut niveau ; et
  - d. promouvoir et permettre une organisation du travail flexible et le télétravail, lorsque c'est possible au plan opérationnel.
4. Définir et mettre à disposition un éventail transparent de **conditions d'emploi** (y compris en termes d'éléments de rémunération, de durée d'engagement et de sécurité de l'emploi) correspondant à l'importance et au profil du poste et reflétant la réalité des marchés du travail externe et interne, notamment par les moyens suivants :
- a. définir clairement les catégories d'emploi relevant des statuts de la fonction publique, dans les pays où ils existent, ou du droit du travail classique, en fonction de critères transparents et objectifs ;
  - b. définir clairement les conditions d'emploi pour les postes, à la lumière d'une évaluation des besoins actuels et futurs ;
  - c. consulter de façon ouverte les représentants des agents publics, et négocier dans le cadre de processus ouverts et équitables, comme celui de la négociation collective ; et
  - d. fixer des orientations cohérentes pour le recours à un éventail de conditions d'emploi, qui pourront être définies en fonction de facteurs tels que la nature du travail, des considérations liées au marché du travail, ou encore l'évolution à

plus long terme des aptitudes de la fonction publique, en fonction des perspectives d'avenir.

5. Veiller à ce que les **agents aient la possibilité de contribuer** à l'amélioration des services publics fournis et soient associés en qualité de partenaires aux problématiques liées à la gestion de la fonction publique, notamment par les moyens suivants :
  - a. permettre la représentation gratuite des agents (par exemple par des syndicats ou des associations du personnel), avec un mandat de représentation des agents dans le cadre des processus de décision, et établir un dialogue social constructif avec eux ;
  - b. mener régulièrement des enquêtes auprès des employés en coopération avec leurs représentants afin de recueillir des données sur leur bien-être et de mettre en évidence les atouts, défis et tendances en présence afin d'éclairer l'encadrement et d'améliorer la gestion et la prise de décisions au niveau des ressources humaines ;
  - c. veiller à assurer un flux de communication ascendant constant entre le personnel de terrain et les décideurs, et un flux de communication horizontal entre les divers réseaux et communautés professionnels ; et
  - d. veiller à ce que soient en place les processus nécessaires pour que les employés puissent faire valoir leurs doléances et leurs réclamations, sans craindre de représailles, ainsi que des procédures de suivi adaptées.

**V. INVITE** le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.

**VI. INVITE** les Adhérents à diffuser la présente Recommandation à tous leurs niveaux d'administration.

**VII. INVITE** les non-Adhérents à tenir dûment compte de la présente Recommandation et à y adhérer.

**VIII. CHARGE** le Comité de la gouvernance publique, par le truchement de son Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics :

- a d'élaborer de façon collaborative une boîte à outils visant à aider les Adhérents à mettre en œuvre la présente Recommandation ;
- b de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation ; et
- c de faire rapport au Conseil quant à la mise en œuvre de la présente Recommandation cinq ans au plus tard après son adoption, puis à intervalles réguliers.