



La fonction publique face à la pandémie de coronavirus (COVID-19) : premières actions et recommandations initiales

Actualisé le 27 avril 2020

Cette note évoque la façon dont les fonctions publiques de toute la zone OCDE gèrent leurs agents dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19). Elle propose une synthèse des principes qui sous-tendent les mesures les plus couramment adoptées et évoque les possibilités qui commencent à apparaître s'agissant de gérer ce changement et d'en tirer parti. Elle a été rédigée comme suite à une session spéciale du Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics qui s'est tenue le 15 avril



1. Une fonction publique qui fait face

Presque du jour au lendemain, la pandémie de coronavirus (COVID-19) a bouleversé les activités et les espaces de travail des agents publics. En parallèle, la fonction publique joue un rôle moteur dans la réponse face à la pandémie. Les professionnels de santé assurent le fonctionnement des systèmes médicaux et la sécurité des familles. De leur côté, d'autres agents publics sont en train de trouver de nouveaux moyens de concevoir et de répartir des dépenses exceptionnelles de relance économique tout en faisant face à de graves flambées du chômage.

De plus, il est demandé à tous les agents de travailler selon de nouvelles modalités, et dans des contextes inédits. Les ministères sectoriels et les organismes publics apprennent à utiliser de nouvelles technologies et de nouveaux outils sans avoir eu le temps de s'y préparer, et souvent dans le cadre de procédures et de processus inchangés. À titre individuel, les agents publics adaptent leur temps de travail et leur temps personnel afin de faire aussi face à leurs obligations à l'égard de leur famille et de leur entourage. Le secteur public est devenu « accidentellement agile », avec de nouvelles procédures et de nouveaux protocoles de télétravail, un raccourcissement des délais de recrutement et des programmes d'accélération de mobilité élaborés à une vitesse inédite.

Après la pandémie, les pouvoirs publics seront peut-être en mesure de passer en revue bon nombre des évolutions ainsi intervenues, et de les pérenniser. À plus court terme, les employeurs publics vont devoir faire revenir les agents sur leur lieu de travail en toute sécurité et relancer la prestation des services publics non liés à la pandémie.

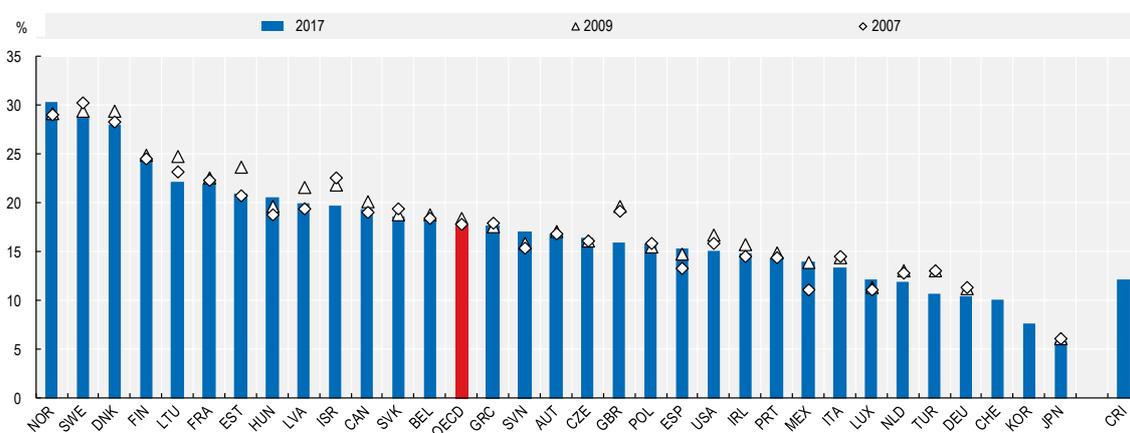
Dans ce contexte, le Groupe de travail de l'OCDE sur l'emploi et la gestion publics s'est réuni à distance le 15 avril 2020. Cette réunion a permis d'évoquer et d'analyser la situation actuelle de la fonction publique dans les pays de l'OCDE ; d'examiner les innovations en cours d'élaboration et de déploiement pour travailler de façon productive dans ce contexte ; et d'aborder les principaux défis à relever aujourd'hui et à l'avenir. Cette note propose une synthèse et un récapitulatif des constatations générales sur lesquelles les membres du Groupe de travail sont tombés d'accord.

2. L'emploi dans le secteur public : aperçu

Dans l'ensemble de la zone OCDE, l'emploi au sein des administrations publiques représente près de 18 % de l'emploi total (Graphique 1). En 2015, les pays Membres de l'OCDE ont consacré, en moyenne, 9,5 % de leur PIB à la rémunération des agents des administrations publiques, ce qui fait de la fonction publique le principal intrant de la production des biens et des services publics. Ces données illustrent l'ampleur des moyens humains et financiers actuellement mobilisés et adaptés pour combattre la pandémie.



Graphique 1. Emploi dans les administrations publiques, en pourcentage de l'emploi total (2007, 2009 et 2017)



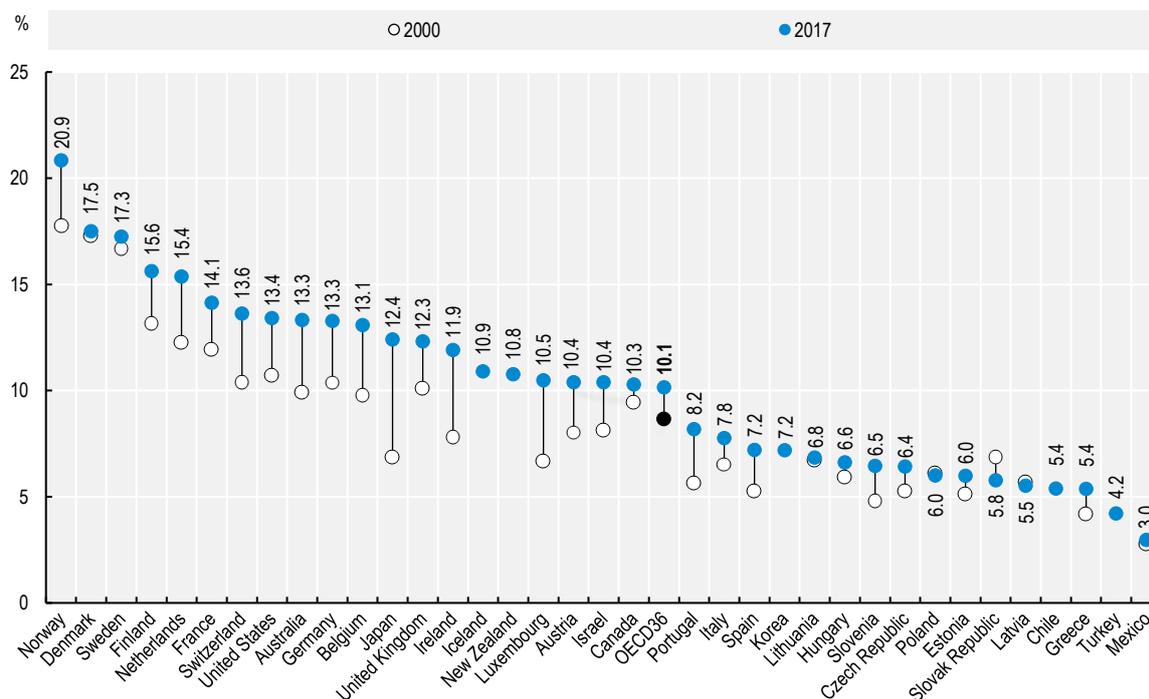
Source : base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux. Les données relatives à la Corée, aux États-Unis, au Japon, au Mexique, à la Suisse et à la Turquie proviennent de l'Organisation internationale du Travail (OIT), base ILOSTAT, données sur l'emploi public par secteur et sous-secteur des comptes nationaux.

Un nombre important d'emplois dans la santé

Le secteur de la santé est aussi un employeur de poids dans toute la zone OCDE (Graphique 2). En 2017, le secteur sanitaire et social représentait à peu près un emploi sur dix au sein de la zone. Parmi les principales mesures adoptées par les pouvoirs publics, on peut citer la fourniture d'équipements de protection individuelle (EPI) aux professionnels de santé, la réembauche de membres du personnel médical, infirmier ou de soutien récemment partis à la retraite, l'accélération de programmes de formation médicale et la montée en compétences et le redéploiement d'agents publics pour qu'ils contribuent à des tâches non médicales mais liées à la santé telles que, par exemple, le suivi des contacts.



Graphique 2. Emploi sanitaire et social, en proportion de l'emploi total (2000 et 2017 ou année la plus proche)



Source : OCDE (2019), *Panorama de la santé 2019* : Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f5b6833-fr>.

Les principes qui ont guidé les premières actions des employeurs publics :

À court terme, les administrations publiques ont avant tout cherché, d'un côté, à protéger les agents publics et, de l'autre, à rester en mesure de remplir leurs missions essentielles et de faire face aux priorités immédiates. Les actions menées ont été très diverses selon les pays, mais les principes suivants ont guidé l'action des administrations publiques s'agissant de gérer leurs effectifs :

Priorité à la santé et à la sécurité : les employeurs publics protègent leurs agents pour éviter qu'ils n'attrapent et ne propagent le coronavirus (COVID-19). Ils ont recours, à cette fin, à tout un éventail de mesures telles que la généralisation du télétravail et, en cas de travail sur place, la distanciation physique.

- La **Corée** a instauré des règles obligatoires en matière de télétravail qui s'appliquent à une grande partie de ses effectifs, même si certains hauts responsables travaillent dans les locaux, avec des précautions telles que l'échelonnement des pauses déjeuner et la distanciation physique. Elle a aussi recensé les groupes vulnérables et recouru à des données telles que les temps de trajet quotidiens pour mettre en place des rotations et du télétravail.



- La **République slovaque** fournit des masques aux agents publics, met en œuvre une politique d'hygiène rigoureuse et élimine/limite les contacts en reportant les activités de recrutement et de formation nécessitant une présence physique.

Prise en compte de la santé psychique : les administrations renforcent leurs services d'accompagnement en matière de santé psychique, car elles sont conscientes que de nombreux agents publics doivent faire face à une charge mentale accrue en raison de leur travail ou de leur situation personnelle.

- En **Lettonie**, une enquête a été lancée auprès des agents publics pour évaluer leur bien-être, leurs sources d'inquiétude éventuelles et leurs attentes à l'égard des autorités et de leur hiérarchie. Cette enquête, qui a pour objet de proposer un accompagnement psychologique ciblé aux agents publics, a permis de recueillir plus de 3 000 réponses, en provenance de plus de 90 institutions.
- Les **Pays-Bas** ont créé à l'intention des agents publics une boîte à outils en ligne proposant des informations ainsi que de courtes vidéos sur le télétravail et le maintien de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Des effectifs adaptés à la demande : la crise a forcé les cadres dirigeants de la fonction publique à redéfinir rapidement les priorités, à déterminer quels étaient les postes et les secteurs essentiels et à redéployer leurs effectifs pour s'adapter à une demande en pleine évolution.

- L'**Irlande** s'est dotée d'outils (questionnaire et portail en ligne) pour cartographier les compétences transposables et faciliter les détachements temporaires vers toutes les autres composantes du secteur public.
- Le **Royaume-Uni** est en train d'ajuster ses dispositifs existants en matière d'infrastructures et de coordination pour réaffecter les agents en fonction des besoins.

Le télétravail « par défaut » : auparavant, les agents publics avaient besoin d'une autorisation spéciale pour travailler depuis chez eux. Désormais, la solution par défaut est le télétravail : tous ceux qui peuvent travailler à domicile doivent le faire. Désormais, les agents doivent même souvent demander une autorisation pour pouvoir venir au bureau.

- En **Italie**, le télétravail est maintenant la solution par défaut : il n'est plus nécessaire de demander une autorisation pour télétravailler.
- Les **États-Unis** recourent au maximum au télétravail, et les supérieurs hiérarchiques ont reçu l'instruction d'œuvrer en ce sens.

Mise à profit des aptitudes numériques : les administrations publiques qui ont investi dans les aptitudes numériques avant le déclenchement de la crise sont mieux placées que les autres pour la gérer. Les capacités du réseau interne, les systèmes d'informatique en nuage et la connaissance des outils de visioconférence permettent aussi à davantage d'agents publics de télétravailler de façon productive, et même de continuer de sélectionner et de former des candidats pour des postes essentiels.

- L'**Estonie** met à niveau ses agents publics grâce aux investissements qu'elle a réalisés avant la crise dans les technologies d'apprentissage à distance.
- Le **Danemark**, qui a déjà effectué la transition numérique de son environnement de travail, connaît lui aussi moins de difficultés, et s'appuie sur la technologie pour coordonner les questions liées à la gestion des effectifs grâce à des réunions virtuelles bihebdomadaires de tous ses responsables des ressources humaines.



Plus grande liberté en matière de congés : tous les agents publics ne peuvent pas télétravailler. Cette réalité a conduit, dans certains cas, à créer ou à ajuster des droits à congés afin de permettre aux agents d'effectuer leur convalescence ou de s'occuper d'un membre de leur famille.

- L'**Allemagne** a augmenté les droits à congés spéciaux pour certains groupes, les faisant passer de 3 à 20 jours.
- La **France** a instauré des congés spéciaux pour les agents ayant besoin de s'occuper d'enfants.

Poursuite de l'apprentissage : la plupart des agents publics doivent employer de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de travail pour mener à bien leur mission. Des dispositifs d'apprentissage et d'accompagnement en ligne peuvent contribuer au renforcement des compétences, y compris numériques, que cela implique. Les compétences en matière de leadership et d'encadrement sont également cruciales pour maintenir la productivité au sein d'environnements de travail bouleversés et pour aider les agents à gérer la transition.

- L'**Australie** propose aux agents publics des formations spécifiques pour les aider à mener à bien des tâches en lien avec la crise.
- La **Belgique** a élargi son offre de formations en ligne, adapté ses formations en présentiel afin de les proposer à distance et accéléré certains programmes de formation.

Communication et maintien du lien : les cadres dirigeants de la fonction publique ont recours à de nouveaux outils tels que la visioconférence et la messagerie automatique pour partager des informations très évolutives avec les agents et les syndicats publics. Ces outils, ainsi que les relations nouées par les agents avec leurs pairs, permettent de garder le contact au sein de chaque équipe ainsi qu'avec des collègues du reste de la sphère publique.

- Le **Canada** a créé des pages web spécifiques où les agents publics peuvent trouver les informations et les ressources dont ils ont besoin pour télétravailler et pour prendre soin de leur santé psychique pendant la crise sanitaire.
- La **Norvège** étudie la possibilité de recourir à des enquêtes ciblées pour « prendre le pouls » des agents publics. Elle est dotée d'un portail actualisé quotidiennement où les responsables hiérarchiques peuvent obtenir des informations et des orientations en lien avec la gestion des ressources humaines.

Planification : la situation de la plupart des administrations publiques évolue tellement vite que la majorité des employeurs publics cherchent avant tout à parer au plus pressé. Conscients que l'environnement de travail est amené à évoluer, certains s'interrogent néanmoins déjà aussi sur l'avenir. Quelques-uns se sont déjà dotés de groupes de travail réunissant de hauts responsables et chargés de préparer le retour dans les bureaux en étudiant comment le télétravail pourrait être mis à profit pour faciliter l'échelonnement de ce retour.

- La **Finlande** a créé, au sein du Cabinet de la Première ministre, deux groupes de travail chargés de suivre l'évolution de la situation et de préparer une stratégie de sortie de crise.
- La **Slovénie** étudie actuellement les compétences nécessaires sur le plan du leadership, de l'encadrement et du numérique pour renforcer l'administration publique après la crise.

Note — Ces principes valent essentiellement pour l'action menée au sein des administrations centrales.



3. Après la pandémie, les administrations publiques auront la possibilité d'inscrire certains changements dans la durée

À plus long terme, la crise actuelle peut permettre aux pouvoirs publics de faire évoluer bon nombre des hypothèses traditionnelles qui sous-tendent les politiques d'emploi public. Par exemple, les liens entre la présence des agents au bureau, les technologies mobiles et la productivité individuelle seront probablement réexaminés. Quelles seront les implications de ces évolutions pour la gestion des performances, et pour le recrutement ? L'évaluation des mesures d'urgence prises face à la crise, leur ajustement et la formalisation de certains de leurs aspects peuvent assurer aux administrations publiques la flexibilité et le dynamisme dont elles auront fort besoin face aux difficultés futures.

Comment les employeurs publics peuvent-ils gérer en toute sécurité un retour graduel dans les locaux ?

Dans l'immédiat, l'objectif des administrations publiques consiste à protéger les agents publics, et à veiller à ce que les services publics essentiels continuent d'être assurés. Il faudra ensuite gérer le retour dans les locaux et la reprise puis la montée en puissance des activités sans lien avec la pandémie. Les solutions actuellement envisagées diffèrent selon les administrations. Néanmoins, les premiers enseignements de la pandémie semblent montrer que la flexibilité sera cruciale. Certains pays étudient la possibilité d'instaurer des heures d'arrivée échelonnées, d'adapter les lieux de travail afin de permettre la distanciation sociale et de demander aux agents de porter des masques et d'autres équipements de protection individuelle. De plus, la plupart des employeurs publics vont sans doute maintenir une flexibilité sur le plan du télétravail afin de limiter le nombre de personnes présentes dans les locaux au même moment. De nombreuses administrations sont en train de dialoguer activement avec les syndicats et associations d'agents publics afin de parvenir à un consensus sur la préparation d'un retour dans les locaux en toute sécurité.

Comment les employeurs publics peuvent-ils assurer un changement durable à plus long terme ?

« Nous sommes passés à la quatrième révolution industrielle en l'espace de quelques semaines » — un membre du Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics

Dans toute la zone OCDE, les administrations ont déjà commencé à réfléchir aux incidences à plus long terme des changements qui ont rapidement été adoptés pendant la pandémie. La période de l'après-crise offrira une occasion unique de pérenniser des évolutions qu'on avait prévu, avant la pandémie, de déployer de façon très progressive. On peut citer, par exemple, le télétravail à grande échelle, les outils agiles de réaffectation des effectifs et la rationalisation et la numérisation de processus de gestion des ressources humaines tels que le recrutement et la formation.

L'action menée face à la pandémie a mis en lumière le travail et la valeur sociale des agents publics. La crise offre donc une nouvelle occasion de mettre en relief l'attractivité des carrières dans la fonction publique auprès d'une nouvelle génération de travailleurs qualifiés motivés par les valeurs du secteur public. Les administrations peuvent mettre en relief l'impact et la valeur ajoutée des carrières publiques en menant des stratégies de communication à cet effet. Elles peuvent aussi s'appuyer, pour le recrutement, sur des outils et des méthodes de travail simplifiés tels que, par exemple, l'évaluation en ligne ou la présélection des candidats par vidéo. Les hauts fonctionnaires, dont le rôle devient de plus en plus public dans le cadre de la gestion de la crise, peuvent amplifier ce message favorable aux carrières publiques.



La pandémie a également mis en relief le devoir de protection des administrations publiques à l'égard de leurs agents. Dans de nombreux pays, les règles applicables aux congés et à la rémunération ont été adaptées afin de permettre aux agents d'effectuer leur convalescence ou de s'occuper de leurs proches. Les administrations prennent aussi des dispositions spéciales en faveur de la santé psychique de leurs agents. Elles suivent l'évolution de cette santé en réalisant des enquêtes auprès de leur personnel, et elles s'emploient à la préserver en donnant accès à un accompagnement psychologique assuré par des professionnels et à un soutien par les pairs. Pour faire évoluer l'administration à plus long terme et favoriser l'innovation, il sera fondamental de dialoguer avec les agents publics, de les motiver et d'assurer leur bien-être.

L'encadré qui suit présente brièvement les mesures que les pays peuvent prendre aujourd'hui pour tirer le meilleur parti des évolutions intervenues.



Pistes à suivre pour assurer durablement l'agilité de la fonction publique

- **Réfléchir** : les administrations publiques sont en train d'expérimenter de façon massive et imprévue une nouvelle flexibilité dans la gestion de leur personnel et, malgré des difficultés d'ordre logistique, leur force et leur résilience s'y révèlent. Il sera essentiel de tirer des enseignements de cette crise pour leur réflexion sur les performances et la productivité.
- **Généraliser les innovations couronnées de succès** : le télétravail, les nouvelles technologies d'information et de communication et les dispositifs de redéploiement agile de la main d'œuvre ne sont que quelques-uns des outils que les fonctions publiques sont en train de mettre en œuvre pour gérer la crise. Ces outils ont aussi de nombreuses autres applications possibles à travers tout le secteur public, et ils ont vocation à être pérennisés dans le cadre de la nouvelle normalité post-pandémie.
- **Dialoguer** : à travers l'ensemble de la fonction publique, les individus, les services, les équipes et les ministères sont en train de collaborer et de dialoguer activement. Après la crise, les administrations pourront prendre appui sur ces échanges pour instaurer un secteur public toujours plus flexible et résilient. Les actions menées dans de nombreux pays ont eu un point commun : un dialogue précoce et actif entre les employeurs et les représentants des agents, qui a mis en relief les possibilités qui existent de faire des syndicats des partenaires du changement.
- **Montrer la voie** : les cadres dirigeants de la fonction publique ont tout intérêt à tirer parti de ces possibilités au service d'une fonction publique tournée vers l'avenir, flexible et gratifiante. L'action qui est en train d'être menée leur offre l'occasion d'axer leur leadership sur les valeurs essentielles du secteur public, sur l'agilité, sur l'innovation et sur la productivité. Dans sa *Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, l'OCDE formule 14 principes pour guider les hauts responsables publics dans cette transition.
- **Célébrer la fonction publique** : face à cette crise, les agents publics sont des héros. Ils assurent le fonctionnement des systèmes médicaux et la sécurité des familles, trouvent de nouveaux moyens de faire face à des répercussions économiques et sociales sans précédent, aident les entreprises à survivre et font face à une flambée incroyable du chômage. Cette situation offre une occasion unique de redéfinir l'image de la fonction publique en tant que cadre de travail attractif et permettant d'avoir un impact. Après la crise, les responsables publics ont tout intérêt à s'interroger sur la marche à suivre pour mettre en relief l'intérêt d'une mission ou d'une carrière au sein de la fonction publique.



Pour en savoir plus

OCDE, *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OECD/LEGAL/0445, <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-fr.pdf>.

OCDE (2019), *Panorama de la santé 2019 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f5b6833-fr>.

OCDE (2017), « Skills for a High Performing Civil Service », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

OCDE (2016), « Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>.

Personnes à contacter :

Jón R. BLÖNDAL (✉ jon.blondal@oecd.org)

Daniel GERSON (✉ daniel.gerson@oecd.org)

Dónal MULLIGAN (✉ donal.mulligan@oecd.org)

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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

