

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

# Développer une fonction RH résiliente dans la fonction publique française

Faire face aux évolutions numériques, écologiques et managériales



Financé par  
l'Union européenne



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

# Développer une fonction RH résiliente dans la fonction publique française

FAIRE FACE AUX ÉVOLUTIONS NUMÉRIQUES,  
ÉCOLOGIQUES ET MANAGÉRIALES

Cet ouvrage a été approuvé et déclassifié par le Comité de la Gouvernance publique le 27 mars 2026.

Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne. Les opinions exprimées ici ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'Union européenne.

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

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

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2026), *Développer une fonction RH résiliente dans la fonction publique française : Faire face aux évolutions numériques, écologiques et managériales*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f351772-fr>.

ISBN 978-92-64-63965-2 (imprimé)

ISBN 978-92-64-98677-0 (PDF)

ISBN 978-92-64-36326-7 (HTML)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

**Crédits photo :** Couverture © Wipspict/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : <https://www.oecd.org/fr/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2026



**Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)**

Cette œuvre est mise à disposition sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International. En utilisant cette œuvre, vous acceptez d'être lié par les termes de cette licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Attribution** – Vous devez citer l'œuvre.

**Traductions** – Vous devez citer l'œuvre originale, identifier les modifications apportées à l'original et ajouter le texte suivant : *En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valide.*

**Adaptations** – Vous devez citer l'œuvre originale et ajouter le texte suivant : *Il s'agit d'une adaptation d'une œuvre originale de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments utilisés dans cette adaptation ne doivent pas être rapportés comme représentant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays Membres.*

**Contenu provenant de tiers** – La licence ne s'applique pas au contenu provenant de tiers qui pourrait être incorporé dans l'œuvre. Si vous utilisez un tel contenu, il relève de votre responsabilité d'obtenir l'autorisation auprès du tiers et vous serez tenu responsable en cas d'allégation de violation.

Vous ne devez pas utiliser le logo de l'OCDE, l'identité visuelle ou l'image de couverture sans autorisation expresse ni suggérer que l'OCDE approuve votre utilisation de l'œuvre.

Tout litige découlant de cette licence sera réglé par arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de 2012. Le siège de l'arbitrage sera Paris (France). Le nombre d'arbitres sera d'un.

# Avant-propos

Différentes transitions, notamment numérique, écologique et managériale, redessinent le paysage de la fonction publique. Elles transforment la nature du travail, les compétences requises des agents publics et le fonctionnement même de la fonction publique. La fonction ressources humaines (RH) joue un rôle central dans cette transformation : elle est à la fois concernée par ces transitions et chargée d'en gérer l'impact sur l'ensemble de la fonction publique. Dans ce contexte, la fonction RH constitue un levier stratégique pour la transformation des agents publics. Sa capacité à anticiper les besoins en personnel, à gérer le changement et à accompagner la transformation organisationnelle est essentielle pour garantir la résilience et la continuité de la fonction publique.

La première partie de ce rapport précise le périmètre de la fonction RH dans la fonction publique française et identifie les tâches RH les plus impactées par ces transitions. La deuxième partie analyse comment ces transitions redessinent le paysage de la fonction publique et de ses agents, et passe en revue les mesures et politiques mises en œuvre en France pour y faire face. La dernière partie propose une voie à suivre pour renforcer la résilience et la capacité stratégique de la fonction RH, en s'appuyant sur les pratiques mises en œuvre dans l'Union européenne et les pays Membres de l'OCDE.

Ce rapport a été préparé par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV), sous la direction d'Elsa Pilichowski, Directrice. Il a été rédigé par François Villeneuve et Dónal Mulligan, analystes, sous la supervision de Daniel Gerson, analyste principal des politiques publiques à la Division de la gestion publique et de la budgétisation de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE. Jón Blöndal, chef de division, a assuré la supervision stratégique. Meral Gedik a préparé le rapport en vue de sa publication. L'OCDE tient à exprimer sa sincère gratitude à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), et plus particulièrement à Faustine Bentaberry, Pauline Martin et au Département de la coopération européenne et internationale, des partenariats et de la prospective de la DGAFP, ainsi qu'à Ledri Hysenaj et Eloise Perche de la Commission européenne (SG REFORM), pour leur excellente coopération et leur engagement tout au long des 18 mois de ce projet. Elle tient également à remercier les acteurs français et européens qui ont contribué à ce projet, notamment ceux qui ont participé aux questionnaires, à des entretiens, rejoint l'atelier international et donné leur avis sur les versions préliminaires du présent rapport.

Le projet a été financé par l'Union européenne via l'instrument d'appui technique et mis en œuvre par l'OCDE, en coopération avec la Commission européenne.

# Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	6
<b>1 La fonction RH, un ensemble hétérogène</b>	<b>9</b>
1.1. Qu'est-ce que la fonction RH ?	10
1.2. Une structuration de la fonction RH hétérogène qui impacte la répartition des tâches RH	10
1.3. Des rôles RH diversement impactés par de grandes transitions	12
Références	21
Notes	21
<b>2 Trois transitions aux impacts multiples sur la fonction RH</b>	<b>22</b>
2.1. La transition numérique, une transition ancienne et profonde	24
2.2. La transition écologique, une transition à intégrer dans tous les champs de politiques publiques	30
2.3. La transition managériale, une transition en constante évolution	35
Références	39
<b>3 Rendre la fonction RH plus résiliente et orientée vers l'avenir</b>	<b>42</b>
3.1. Définir un cap pour une gestion des effectifs à l'épreuve du temps	44
3.2. S'assurer que la fonction RH dispose des capacités dont elle a besoin	49
3.3. Positionner la fonction RH comme un partenaire d'excellence à travers la coopération	55
Références	62
<b>4 Conclusion</b>	<b>63</b>
<b>Annexe A. Études de cas de réponses apportées aux trois transitions par les fonctions publiques de certains pays Membres de l'UE</b>	<b>64</b>
<b>GRAPHIQUES</b>	
Graphique 1.1. Étendue de la délégation des pratiques de gestion des ressources humaines dans les ministères de tutelle du gouvernement central, 2024	11
Graphique 1.2. Les trois grandes transitions vis-à-vis la fonction RH	13
Graphique 2.1. Principaux impacts de chacune des trois transitions sur la fonction RH	23
Graphique 3.1. Un modèle de fonction RH résiliente et orientée vers l'avenir	43

## INFOGRAPHIES

Infographie 1. Exemple de description d'emploi spécialisé du numérique en Autriche : Ingénieur système	65
Infographie 2. Exemple d'une connaissance de base du People Standards Framework : la transformation numérique	70

## TABLEAUX

Tableau 1.1. Cartographie des dimensions les plus directement exposées aux transitions des acteurs de la fonction RH dans la fonction publique de l'État français	14
Tableau 1.2. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour la gestion de l'encadrement de l'État en France	15
Tableau 1.3. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour le recrutement dans la fonction publique de l'État en France	17
Tableau 1.4. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour la formation continue dans la fonction publique de l'État en France	18
Tableau 1.5. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour la GPEEC dans la fonction publique de l'État en France	20

## ENCADRÉS

Encadré 1.1. Définir la fonction ressources humaines	10
--	----

# Résumé

À travers les pays Membres de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la fonction ressources humaines (RH) de la fonction publique évolue dans un contexte de changements multiples et imbriqués, désignés ici par le terme de « transitions ». Si la nature de ces transitions diffère selon les pays, leurs conséquences convergent : la fonction RH doit évoluer pour mieux anticiper, accompagner et guider les transformations des effectifs. Ainsi, ces changements exigent une fonction RH plus résiliente au sein de la fonction publique, capable de gérer l'incertitude tout en assurant le développement à long terme des effectifs et la performance organisationnelle.

En France, les récentes initiatives de modernisation de la fonction publique ont mis en lumière le besoin d'adaptation de la fonction RH aux nouveaux besoins des effectifs. Il ne s'agit plus seulement de moderniser les processus RH (par exemple, en les rendant plus rapides), mais aussi de reconnaître que la fonction RH regroupe divers acteurs capables de contribuer efficacement à anticiper et à répondre aux exigences de transformation des effectifs liées à trois transitions en particulier : les transitions numérique, écologique et managériale.

En effet, la fonction RH dans la fonction publique sera de plus en plus sollicitée pour piloter l'évolution à long terme des effectifs, renforcer les capacités d'analyse et de planification, et accompagner les managers et les services face à des changements complexes. Ce défi n'est pas propre à la France : les pays de l'UE et de l'OCDE s'interrogent également sur la manière de construire une fonction RH capable non seulement d'accompagner le changement, mais aussi de le façonner.

Dans les États membres de l'UE et de l'OCDE, et donc en France, la fonction RH dans les administrations publiques demeure très diversifiée. Elle implique un large éventail d'acteurs – aux niveaux central, ministériel et, dans certains cas, déconcentré – ce qui rend difficile de la considérer comme une entité unique et unifiée. Les managers à tous les niveaux jouent également un rôle RH essentiel, car ils sont souvent en première ligne des mutations de l'effectif. Si la diversité des entités et des approches pose des défis en matière de cohérence globale, elle témoigne également de la capacité des administrations à s'adapter à leurs contextes nationaux et organisationnels. Cela est d'autant plus important en France, un pays qui comptait plus de 2.5 millions de fonctionnaires dans la fonction publique de l'État en 2023.

Malgré les différences de structure de la fonction RH selon les pays, une réalité commune se dégage : la fonction RH est un ensemble divers d'acteurs chargés de préparer les agents publics aux impacts de plusieurs transitions majeures qui redessinent le paysage de l'administration publique. En France, ainsi qu'à travers les pays membres de l'OCDE, les domaines les plus touchés sont le développement du leadership, le recrutement, la planification stratégique des effectifs et la formation. Ces domaines constituent le cœur stratégique de la fonction RH pour accompagner ces transitions, car ils permettent aux administrations d'anticiper les besoins, d'attirer et de fidéliser les talents, et d'accompagner les agents dans l'acquisition des compétences nécessaires à l'évolution des missions de service public. La fonction RH en France repose sur un équilibre entre coordination centrale et autonomie ministérielle. Si la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) fournit des cadres et des outils communs, les ministères conservent une certaine flexibilité dans leur mise en œuvre, ce qui favorise l'adaptation mais exige une coordination étroite. Cependant, la multiplication des outils soulève des questions quant à leur utilisation réelle et leur impact, leur adoption restant inégale et difficile à contrôler.

La transition numérique est sans doute la plus visible de ces transformations. En France, comme dans l'ensemble de l'UE et de l'OCDE, les efforts déployés pour accompagner cette transition progressent, avec une prise de conscience croissante des besoins en compétences numériques, la structuration progressive d'un pôle de travail dédié au numérique et la poursuite de la digitalisation de la fonction RH, même si ces évolutions restent à des stades de maturité variables. Ces dernières années, l'essor de l'intelligence artificielle (IA) a ajouté de nouvelles dimensions de complexité, soulevant des questions d'éthique, d'impact sur les effectifs et de redéfinition des tâches. De nombreux pays ont déjà élaboré des cadres ou des outils pour accompagner cette transition, mais les défis ne cessent de croître à mesure que l'IA évolue rapidement.

La transition écologique présente un tableau différent. De nombreux pays reconnaissent l'urgence d'une action climatique efficace. Cependant, les initiatives visant à mobiliser les agents de la fonction publique autour d'objectifs écologiques ont rarement intégré explicitement la fonction RH à cet effort. Certains pays ont mis en place des programmes de formation pour sensibiliser les fonctionnaires aux enjeux environnementaux, mais l'intégration des considérations de transition écologique dans la planification RH reste inégale. La France fait partie des pays qui ont pris des mesures plus proactives en matière d'acculturation et de sensibilisation, même si cela s'accompagne souvent d'une planification des effectifs à long terme limitée. Plus largement, le défi pour les administrations consiste à déterminer comment les impératifs environnementaux affectent les rôles professionnels, les besoins futurs en compétences et les compétences dont les agents de la fonction publique auront besoin pour soutenir les politiques liées au climat.

De nombreux pays reconnaissent l'importance d'une gestion efficace, mais rares sont ceux qui ont explicitement défini les changements de pratiques et de culture managériales comme une « transition » qui doit s'opérer dans l'ensemble de la fonction publique. De nombreux gouvernements s'emploient à moderniser leurs pratiques de gestion, à promouvoir une plus grande autonomie, à améliorer la culture organisationnelle et à répondre aux nouvelles attentes en matière de travail hybride, de collaboration et d'engagement des employés. Pourtant, cette démarche est rarement envisagée comme une transition systémique comparable aux transitions numérique ou écologique. De plus, les contextes varient considérablement selon les administrations, les niveaux de gouvernement et les cultures professionnelles. La France est confrontée à des problématiques similaires. Ces transitions, marquées par de multiples enjeux, rendent difficile la définition d'une trajectoire managériale unifiée.

Il ressort de ces trois transitions que leurs effets convergent et mettent à l'épreuve les capacités stratégiques de la fonction RH. Qu'elle soit numérique, environnementale ou managériale, la fonction RH est confrontée à des exigences similaires : renforcer son leadership pour orienter les actions en période d'incertitude, s'assurer que les employés possèdent les compétences nécessaires pour l'avenir, anticiper avec plus de précision l'évolution des effectifs et favoriser la formation continue et la mobilité comme composantes structurelles de la fonction publique. Ces transitions soulignent ainsi l'importance croissante de la fonction RH, qui doit agir non seulement comme une fonction administrative, mais aussi comme un acteur stratégique capable d'anticiper les besoins en personnel et de piloter les transformations à long terme.

Pour ce faire, la fonction RH au sein des administrations publiques doit renforcer trois axes : la définition d'un cap stratégique, la capacité opérationnelle et la collaboration. La définition d'un cap stratégique consiste à anticiper, c'est-à-dire à formuler une vision claire du profil des effectifs de demain et à s'adapter aux nombreux changements qui affectent la fonction publique. La capacité opérationnelle, quant à elle, désigne les moyens nécessaires pour mener à bien les missions dans un environnement en constante évolution. Autrement dit, les compétences, les outils et les pratiques des équipes RH. Enfin, la collaboration implique une coordination renforcée au sein des ministères, entre eux et avec des parties prenantes externes.

La fonction RH présente des visages très différents au sein des pays membres de l'UE et de l'OCDE : certains disposent de fonctions RH performantes et axées sur les données, mais peinent à assurer une coordination efficace entre les ministères. D'autres excellent dans le travail collaboratif, mais ont des difficultés à anticiper les besoins futurs en compétences. Cette diversité offre aux pays de précieuses opportunités d'apprentissage mutuel.

Pour la France, comme pour beaucoup d'autres, une priorité essentielle est de renforcer la capacité de la fonction RH à définir un cap stratégique claire. Améliorer la planification des effectifs permettrait à la fonction publique d'anticiper les changements de manière plus systématique, notamment au regard de la manière dont les grandes transitions vont remodeler les emplois, les rôles et les compétences nécessaires dans les années à venir. Ce rapport montre que la fonction RH doit s'adapter aux transformations que connaît la fonction publique en adoptant une approche plus prospective.

# 1 La fonction RH, un ensemble hétérogène

---

Ce chapitre examine l'organisation de la fonction RH en France et la répartition des responsabilités entre les différentes parties prenantes. Il se concentre sur les domaines clés les plus touchés par les transitions en cours, notamment le management du leadership, le recrutement, la formation et le développement, ainsi que la planification stratégique des effectifs.

---

## 1.1. Qu'est-ce que la fonction RH ?

Au sein de la fonction publique, la gestion des ressources humaines (GRH) dépasse largement le cadre des seuls départements éponymes. Agents publics, managers de tous niveaux (de direction, intermédiaire ou de proximité (DGAFF, 2023<sup>[11]</sup>)), employeurs publics, organisations syndicales, et administrations centrales en charge de la fonction publique participent tous, à des degrés divers, à la GRH. Cette réalité souligne que la gestion des agents publics au sein de la fonction publique est une responsabilité partagée, nécessitant une coordination claire pour garantir des actions alignées et cohérentes.

Au sein de cet écosystème, la « fonction RH » a un rôle privilégié pour organiser une gestion commune des effectifs. À des fins méthodologiques, l'OCDE définit la fonction RH comme regroupant les acteurs responsables des activités, des politiques et des processus visant à gérer, développer et optimiser le capital humain d'une administration (Encadré 1.1).

### Encadré 1.1. Définir la fonction ressources humaines

Dans le cadre de ce projet, la fonction ressources humaines (RH) est comprise comme étant la fonction regroupant les agents publics de la fonction publique d'État – hors établissements publics – travaillant principalement à la GRH, notamment au sein de la DGAFF, des directions RH des administrations centrales et déconcentrées, et des services en appui de ces services comme les plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH (PFRH). Ce focus inclut également les managers, qui exercent eux-aussi des missions RH.

La fonction RH peut être appréhendée selon différentes perspectives, allant d'une vision holistique à une approche plus recentrée. Une définition élargie inclut l'ensemble des parties prenantes impliquées dans la GRH, allant jusqu'à considérer les agents publics eux-mêmes comme acteurs de leur propre carrière et donc, indirectement, de cette gestion.

Une approche plus restreinte limite la fonction RH aux acteurs institutionnels ayant des responsabilités directes en matière de gestion, développement et optimisation du capital humain des administrations publiques. La fonction RH regroupe ainsi les administrations centrales en charge de la fonction publique, les départements RH des différentes administrations centrales et déconcentrées, et, dans une certaine mesure, les managers, bien que ces derniers ne relèvent pas directement des services de GRH. À des fins d'analyse, de comparabilité et afin de pouvoir fournir des recommandations, cette définition est privilégiée dans le cadre de ce rapport.

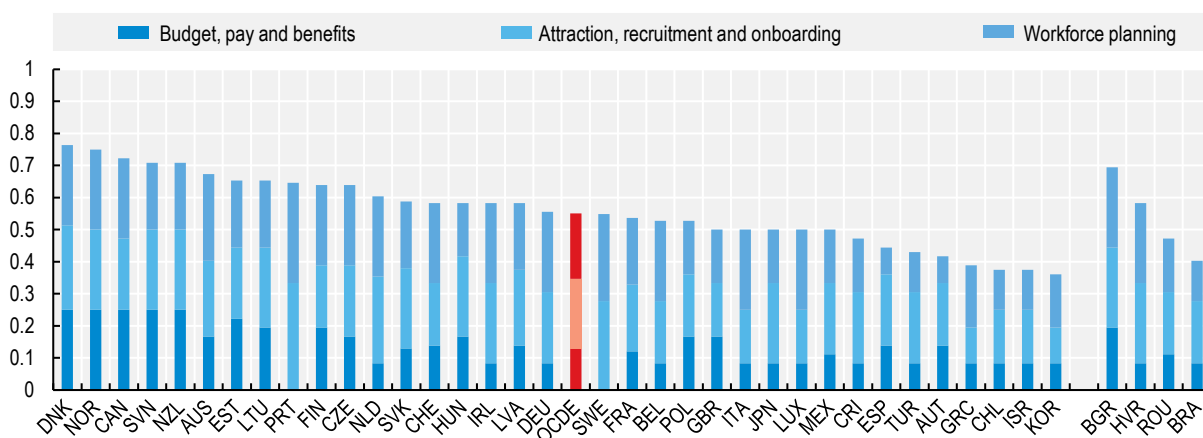
Ainsi, la fonction RH recouvre une multiplicité d'acteurs ayant, en tout ou partie, des responsabilités liées à la GRH. Cette multiplicité d'acteurs reflète la complexité des organisations publiques modernes, et rend d'autant plus essentielles une coordination renforcée et une collaboration efficace pour garantir la cohérence des politiques RH. Sans un tel dialogue, le risque de gestion en silos et d'initiatives fragmentées peut compromettre l'efficacité globale des actions RH et l'expérience des agents publics.

## 1.2. Une structuration de la fonction RH hétérogène qui impacte la répartition des tâches RH

Au sein de la fonction publique, la GRH repose sur l'adoption de structures de gouvernance équilibrant centralisation, pour garantir la standardisation, et délégation à chaque ministère, département ou opérateur pour favoriser la flexibilité. Cette évolution souligne le rôle croissant des RH en tant que moteur de succès organisationnel, allant bien au-delà de leur fonction traditionnelle de soutien opérationnel. Au sein des pays Membres de l'OCDE et de l'UE, différents modèles de GRH de la fonction publique co-

existent (Graphique 1.1) (OCDE, 2025<sup>[21]</sup>). Ainsi, des systèmes nordiques de fonction publique, notamment présents au Danemark et en Norvège, se caractérisent par un fort niveau de délégation des pratiques de GRH. D'autres pays dont la gouvernance est plus centralisée se caractérisent par un niveau relativement plus élevé de centralisation des pratiques de GRH. La fonction publique française se situe dans la moyenne de l'OCDE et cherche à parvenir à un certain équilibre entre les deux extrêmes.

**Graphique 1.1. Étendue de la délégation des pratiques de gestion des ressources humaines dans les ministères de tutelle du gouvernement central, 2024**



Note : Données préliminaires. L'indice de délégation a une plage possible de 0 (aucune délégation) à 1 (niveau élevé de délégation) et est composé des variables suivantes : l'existence d'un organisme central de GRH ; l'étendue de la délégation autour des décisions financières et budgétaires ; l'attraction, le recrutement et l'intégration ; et les décisions de planification des effectifs. Données non disponibles pour la Colombie, les États-Unis, l'Islande, et le Japon.

Source : OCDE (2025), Panorama des administrations publiques.

Ces différents niveaux de délégation des pratiques de GRH entre niveaux interministériel et délégué aux ministères et aux administrations demeurent cependant à nuancer. Par exemple, même certains pays avec un modèle de GRH relativement décentralisé peuvent choisir de centraliser certaines tâches RH. Par ailleurs, les tâches RH relèvent fréquemment en tout ou partie de la responsabilité de plusieurs acteurs de la fonction RH, à différents niveaux d'intervention. Dans la plupart des pays Membres de l'UE et de l'OCDE disposant d'un modèle de fonction publique de carrière, le niveau interministériel est généralement en charge du pilotage de la plupart des politiques de GRH, et le niveau ministériel en charge de leur application sur le terrain. Cela permet en théorie de développer une vision d'ensemble de la GRH, tout en appliquant les politiques au plus près du terrain en prenant en compte la spécificité de chaque contexte.

Ainsi, une cartographie complète de la fonction RH au sein de la fonction publique doit comprendre une analyse plus fine des rôles et responsabilités des différents acteurs de la fonction RH vis-à-vis chaque tâche RH. Cette cartographie est rendue d'autant plus complexe que la GRH publique couvre un large éventail de missions. Celles-ci s'articulent autour de quatre dimensions clés :

- **La direction stratégique**, incluant la définition des orientations sur l'ensemble des pans de la fonction RH, le dialogue social avec les organisations syndicales, les missions et la gestion de l'encadrement (cadres dirigeants et encadrement de proximité), la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ou encore la dimension prospective. Cette dimension vise à anticiper, conduire et répondre aux évolutions de l'organisation et à structurer les RH en lien avec les besoins de l'État ;

- **L'attractivité et le recrutement des effectifs**, à travers les politiques dédiées à l'attractivité, les processus de recrutement et les efforts de fidélisation. Cette dimension vise à s'assurer que la fonction publique est capable d'attirer les profils dont elle a besoin pour mener à bien ses missions et s'adapter aux transitions ;
- **Le développement des carrières**, à travers la mobilité, la formation continue, la gestion de la performance et la promotion. Cette dimension vise à s'assurer que les agents publics ont des opportunités de développement pour évoluer dans leur travail, tout en restant à jour en termes de compétences nécessaires dans leur travail ;
- **L'environnement de travail**, à travers les conditions de travail, l'action sociale, la santé et la sécurité au travail, le renforcement de l'engagement au travail, la gestion administrative. Cette dimension vise à s'assurer que les agents publics ont les moyens d'être performants et engagés dans de bonnes conditions au travail.

### 1.3. Des rôles RH diversement impactés par de grandes transitions

#### 1.3.1. Rôles prioritaires de la fonction RH pour accompagner les transitions

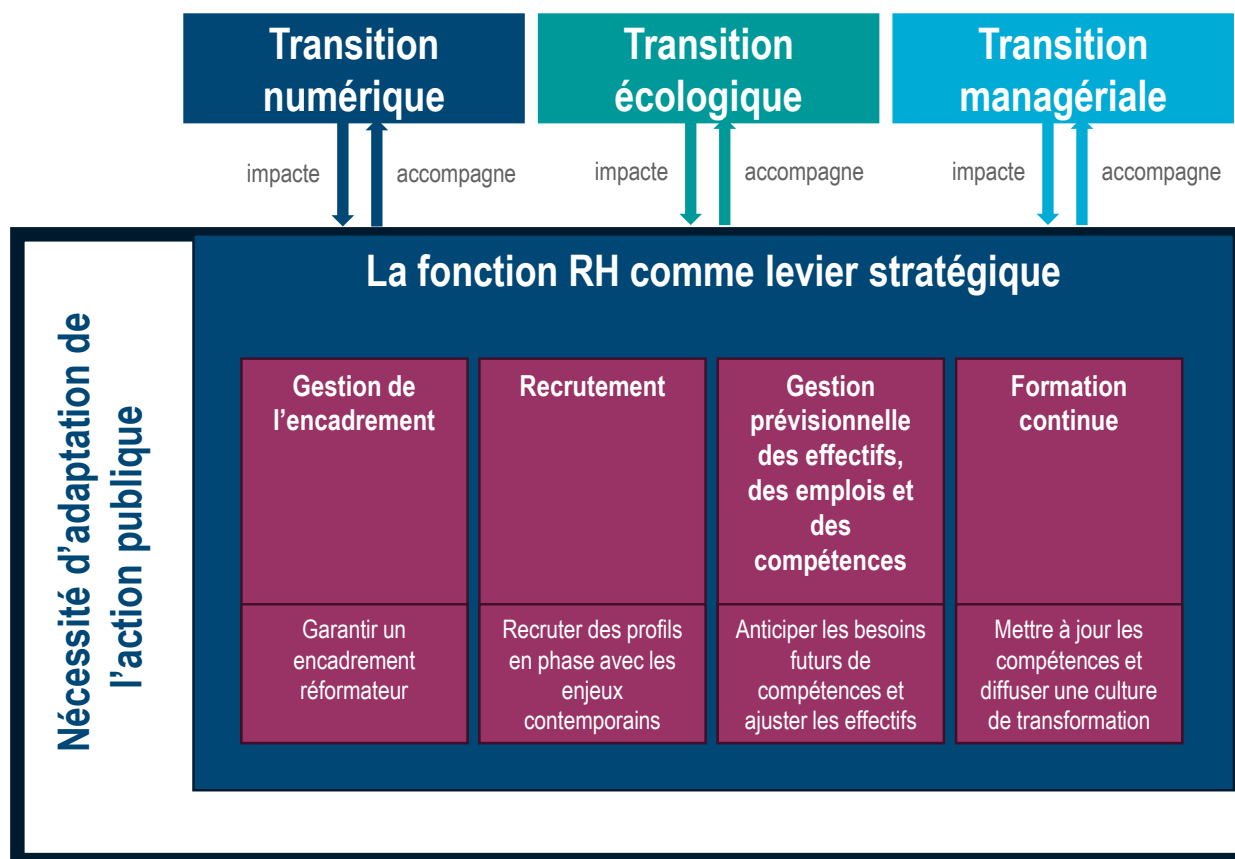
Les administrations publiques sont aujourd'hui confrontées à de grandes transitions, parfois aussi décrites comme étant des mégatendances. Ces mégatendances se distinguent par leur caractère profond, global et durable, impactant la plupart des organisations (Naisbitt, 1982<sup>[3]</sup>). La transition numérique transforme les modes de travail, les services rendus aux usagers et les attentes en matière de réactivité de l'administration de simplification et de suivi des démarches. La transition écologique oblige l'administration à repenser ses politiques, ses usages et ses missions dans un cadre de soutenabilité et d'adaptation au changement climatique. La transition managériale, quant à elle, redéfinit les pratiques de gouvernance et de pilotage, ainsi que les relations au travail. D'autres transitions en dehors du périmètre de ce rapport, comme la transition démographique, modifient également la fonction publique dans son ensemble. Ensemble, ces transitions reconfigurent en profondeur le fonctionnement et les priorités de l'action publique.

Ces grandes transitions impactent également la fonction RH. En tant que fonction de pilotage stratégique, celle-ci n'est pas seulement exposée à ces transitions : elle en est aussi un levier essentiel. Ces transitions modifient la nature même des missions RH, tout en renforçant leur rôle dans l'adaptation de l'action publique (Graphique 1.2).

Les différents rôles RH ne sont pas impactés de la même manière par les grandes transitions en cours. Ainsi, la transition numérique reconfigure les compétences attendues et accélère le rythme des transformations organisationnelles, tout en entraînant une révision des processus. La transition environnementale oblige les administrations à intégrer de nouvelles expertises et à renforcer leur capacité d'adaptation. Enfin, la transition managériale intensifie les défis liés au leadership nécessaire dans la fonction publique pour gérer des effectifs toujours plus divers dans un environnement plus complexe et conduire le changement.

Ces évolutions convergent pour placer certains rôles RH au cœur des stratégies d'adaptation, rendant leur modernisation prioritaire afin d'assurer la capacité des administrations publiques à répondre aux attentes des citoyens. Ainsi, la gestion de l'encadrement, l'attractivité et le recrutement, la GPEEC, ainsi que la formation continue apparaissent comme les dimensions les plus directement exposées aux trois grandes transitions en cours. Les autres tâches et activités RH ne sont bien entendu pas épargnées, mais leur exposition aux grandes transitions peut s'avérer moins urgente et/ou importante.

Graphique 1.2. Les trois grandes transitions vis-à-vis la fonction RH



Source : Élaboration des auteurs.

En France, la structuration de ces missions s'appuie sur un écosystème riche et diversifié, qui constitue à la fois une force et un défi (Tableau 1.1). Le pilotage interministériel de la fonction RH, exercé essentiellement par la DGAFP, fournit un cadre commun et des outils partagés, tels que les référentiels des métiers et des compétences, le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État ou les orientations stratégiques pluriannuelles. Les ministères conservent une large autonomie dans l'application concrète de ces orientations et l'adaptation aux spécificités de leurs métiers, notamment à travers leurs lignes directrices de gestion ministérielles. Cette articulation entre vision globale et appropriation ministérielle est essentielle dans une fonction publique aussi vaste et hétérogène, mais elle suppose une collaboration étroite entre les différents niveaux de responsabilité.

Dans ce contexte, la multiplication d'outils et dispositifs au niveau interministériel soulève la question de leur appropriation effective et de leur impact réel sur les pratiques RH des administrations. Ainsi, l'usage des outils interministériels demeure difficile à tracer, et leur contribution à la transformation des processus et des cultures RH apparaît inégale. Le renforcement du suivi, de l'évaluation et de l'accompagnement des acteurs de la fonction RH constitue un levier majeur pour consolider l'efficacité des démarches visant à accompagner les transitions.

## Tableau 1.1. Cartographie des dimensions les plus directement exposées aux transitions des acteurs de la fonction RH dans la fonction publique de l'État français

Vision d'ensemble résumée approfondie dans la section suivante

	Gestion de l'encadrement	Attractivité et recrutement	Formation continue	GPEEC
DGAFP	●	●	●	●
Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)	●			
Écoles de service public	●		●	
Délégations à l'encadrement supérieur (DES)	●			
Services RH ministériels	●	●	●	●
PFRH		●	●	○
Managers	●	●	●	●
Légende :				
● Responsable				
○ Responsable en fonction des ressources et des besoins locaux				

Source : Élaboration des auteurs.

### 1.3.2. Gestion de l'encadrement

L'encadrement – ou *management* – en tant qu'acteur clé de la fonction RH et vecteur d'implémentation des politiques publiques, se trouve en première ligne face aux grandes transitions. Trois niveaux d'encadrement en évolution peuvent être distingués :

- L'encadrement supérieur, ou encadrement dirigeant, chargé de définir et piloter la stratégie générale. Il voit ses missions élargies à des dimensions complexes comme la durabilité, l'innovation et la transformation numérique. Il incarne davantage les valeurs et objectifs de l'administration, exigeant des compétences en leadership inspirant. À des fins de comparaison internationale, il s'agit d'agents de niveau D1<sup>1</sup> (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>).
- L'encadrement intermédiaire, pivot entre stratégie et mise en œuvre, est en charge de la coordination transversale, de décloisonner les structures et de favoriser la collaboration interservices pour accompagner le changement. À des fins de comparaison internationale, il s'agit d'agents de niveau D2<sup>2</sup>.
- L'encadrement de proximité, au contact direct des équipes, évolue d'un rôle principalement d'organisateur à celui d'animateur d'équipe, focalisé sur un environnement de travail inclusif et motivant, la qualité de vie au travail, et l'accompagnement individuel des agents. À des fins de comparaison internationale, il s'agit d'agents de niveau D3 et D4<sup>3</sup>.

Le terme associé de « haute fonction publique » varie entre pays Membres de l'UE et de l'OCDE. Dans 51 % des pays Membres, la haute fonction publique est comprise comme n'incluant que les agents publics de niveau D1 et D2. Cependant, près de 20 % des pays Membres incluent également les managers de niveau D3 et D4 dans leur définition de la haute fonction publique. Cette définition différenciée de la haute fonction publique a des conséquences relativement importantes sur la manière de gérer les effectifs compte tenu des réalités opérationnelles différentes et de la taille de la cohorte identifiée.

De manière plus générale, la gestion des managers de niveau D1 et D2 tend à être différenciée par rapport aux managers de niveau D3 et D4. Par exemple, 51 % des pays Membres de l'OCDE ont une

administration ou unité centrale en charge de gérer le recrutement et la carrière des cadres dirigeants (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>). Une telle unité permet une gestion d'ensemble des hauts fonctionnaires, une meilleure organisation des mobilités interministérielles, le développement d'une culture managériale se fondant sur des bases communes, et une gestion plus stratégique du vivier des cadres dirigeants. Ces unités demeurent fréquemment en lien avec les administrations publiques et leur département RH, afin de s'assurer de la complémentarité entre le profil des cadres dirigeants issus du vivier et besoins de l'administration. Ainsi, alors que 46 % des pays Membres de l'OCDE voient au moins une unité centrale gérer le recrutement des cadres dirigeants, 43 % de ces pays le font également avec les ministères ou les agences concernées (OCDE, 2024<sup>[5]</sup>).

Cependant, à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, la gestion des managers de proximité repose encore fréquemment sur une logique ministérielle, avec des dispositifs plus ou moins structurés selon les administrations. Cette approche ministérielle reflète la diversité des cultures administratives et des priorités organisationnelles, mais elle entraîne aussi des disparités notables en matière de pratiques de recrutement, de formation et d'accompagnement. Dans certains cas, elle peut limiter la diffusion d'un socle commun de compétences, réduisant ainsi la cohérence globale du système.

En France, la gestion de l'encadrement repose sur une architecture RH articulée autour de plusieurs acteurs aux responsabilités distinctes mais complémentaires, qui a été revue pour l'encadrement supérieur suite à la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État débutée en 2021 (Tableau 1.2).

**Tableau 1.2. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour la gestion de l'encadrement de l'État en France**

Partie prenante	Missions principales liées à la gestion de l'encadrement
Premier ministre / ministres	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Premier ministre, sur proposition des ministres, nomme les cadres dirigeants (D1).</li> <li>Les services RH ministériels assurent le recrutement opérationnel (D1).</li> </ul>
Services RH ministériels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définit les besoins (D1, D2, D3, D4).</li> <li>Définit les lignes directrices d'attribution des postes (D2, D3, D4).</li> <li>En charge du recrutement, de la formation et de l'accompagnement de cadres intermédiaires et de proximité (D2, D3, D4).</li> <li>Accompagne et conseille sur les parcours et les évolutions de carrière, y compris les projets de mobilité ou de formation (D2, D3, D4)</li> </ul>
DIESE	<ul style="list-style-type: none"> <li>En charge de l'accompagnement des administrateurs de l'État tout au long de leur carrière en lien avec les employeurs (D1, D2, D3 voire D4).</li> <li>Pilote les parcours de carrière des cadres supérieurs en lien avec les employeurs (D1).</li> <li>Développe les référentiels de compétences pour les cadres supérieurs (D1).</li> <li>Coordonne les lignes directrices de gestion interministérielles (D1).</li> <li>Participe à la professionnalisation de l'accompagnement RH aux cadres dirigeants dans les ministères (D1).</li> </ul>
DGAFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assure le pilotage statutaire et réglementaire des dispositions relatives à l'encadrement supérieur et intermédiaire (D1, D2).</li> <li>A porté la création du corps des administrateurs de l'État (D1, D2, D3, D4).</li> <li>En charge de la chefferie de corps des administrateurs de l'État (D1, D2, D3, D4).</li> <li>De manière conjointe avec la DIESE, a porté la réforme des corps d'ingénieurs de l'État (4 corps concernés : Mines, IPEF, IA et INSEE) à paraître fin 2025 (D1, D2, D3, D4).</li> <li>Participe au décloisonnement des parcours et à l'harmonisation des statuts et rémunérations des cadres (D1, D2, D3, D4).</li> <li>Développe des outils à destination des cadres de proximité (par exemple, boussole du manager) (D3, D4).</li> </ul>
INSP (Institut national du service public)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsable du concours de recrutement des administrateurs de l'État (D1).</li> <li>Assure leur formation initiale, recentrée sur les grands enjeux publics, la capacité à agir dans des environnements complexes, et des parcours individualisés (D1).</li> <li>Organise également différentes formations, parfois pilotées par la DIESE, à destination des cadres dirigeants en fonction (D1).</li> </ul>

Partie prenante	Missions principales liées à la gestion de l'encadrement
IRA (Instituts régionaux d'administration)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuent à l'organisation des concours de recrutement des attachés d'administrations</li> <li>• Organise différentes formations à destination de l'encadrement</li> </ul>
DES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentes dans chaque ministère.</li> <li>• Organisent en coordination avec la DIESE les revues de cadre, évaluations sexennales, entretiens individuels et accompagnement personnalisé des dirigeants (D1, D2, D3, D4).</li> <li>• Permettent d'identifier les potentiels à haut niveau, outiller les transitions de carrière, et mieux gérer les parcours de carrière (D1, D2, D3, D4).</li> </ul>

Source : Élaboration des auteurs.

Ainsi, la gestion de l'encadrement, notamment supérieur, de l'État français repose sur une architecture clairement structurée. Pour les cadres supérieurs, cette architecture vise à favoriser la cohérence des parcours et la complémentarité des interventions à chaque étape de la carrière. La réforme de la haute fonction publique a contribué au renforcement de cette coordination, en instaurant des fondations communes telles que le corps interministériel des administrateurs de l'État, des lignes directrices de gestion interministérielles, et des référentiels de compétences partagés. Ces éléments constituent un socle homogène, à même d'articuler les exigences interministérielles avec les spécificités propres à chaque ministère. De plus, la création de la DIESE vise une gestion plus fluide des parcours de carrière des cadres supérieurs.

Malgré ces avancées, la coordination entre les multiples acteurs en charge de la gestion des encadrants demeure un exercice exigeant, notamment en raison de la diversité des pratiques, des degrés de maturité RH, et des cultures ministérielles. À ce stade, il n'existe pas de véritable gestion intégrée de l'ensemble de l'encadrement. Les dispositifs portent le plus souvent sur les cadres dirigeants, laissant de côté une approche systématique des managers intermédiaires et de proximité. Cette absence d'accompagnement structuré pose la question de leur développement réel, au-delà de la simple mise à disposition d'outils. En effet, la mise en œuvre effective des outils partagés dépend fortement de la capacité des ministères à s'en approprier les finalités et à les décliner de façon cohérente. De plus, l'harmonisation entre les niveaux ministériels et interministériels nécessite un effort constant de coordination de la part des ministères, de la DGAFP et pour les cadres dirigeants, de la DIESE. Elle nécessite une professionnalisation RH, notamment au sein des ministères, qui doivent assurer à la fois le pilotage stratégique et l'accompagnement opérationnel de l'ensemble des encadrants. Enfin, la diffusion d'une culture managériale interministérielle et des outils auprès des cadres concernés peut s'avérer inégale, en particulier au sein des administrations avec une forte culture administrative ministérielle. Ces défis soulignent l'importance d'un dialogue soutenu entre les différents acteurs RH et un investissement continu dans les capacités d'accompagnement, en particulier pour les managers de proximité et intermédiaires, dont le rôle est décisif dans la conduite des transformations.

### 1.3.3. Recrutement

La responsabilité du recrutement des fonctionnaires évolue d'un pays Membre de l'OCDE à un autre. Dans plus de la moitié des pays Membres, ce recrutement se fait seulement par les administrations concernées (51 %) (OCDE, 2024<sup>[5]</sup>). Cependant, près de 23 % des pays ont adopté un processus dépendant à la fois d'un organe central et de l'administration concernée. Ces pays, comme la France, correspondent fréquemment à des systèmes de fonction publique de carrière, où les processus de recrutement des fonctionnaires ont un niveau relativement important d'homogénéisation à travers l'ensemble de la fonction publique. Cependant, une très large majorité des pays Membres de l'OCDE confie entièrement le recrutement de contractuels ou d'agents publics temporaires aux seules administrations concernées (71 %). Il est important de noter que ces processus résultent généralement d'une coordination importante entre ministères des finances, en charge de définir les enveloppes budgétaires de chaque administration, organes

interministériels, en charge d'identifier et de structurer les réponses à apporter aux grandes priorités politiques transversales, et administrations en charge de l'application de ces politiques sur le terrain.

Il est également essentiel de développer une politique claire de gestion des contractuels, qui demeure encore à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE souvent un impensé de la GRH publique.

En France, la structuration de la fonction recrutement dans la fonction publique de l'État repose sur une architecture partagée entre acteurs interministériels et ministériels (Tableau 1.3).

**Tableau 1.3. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour le recrutement dans la fonction publique de l'État en France**

Partie prenante	Missions principales liées au recrutement
DGAFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assure le pilotage stratégique de la fonction recrutement dans une logique interministérielle.</li> <li>Développe la marque employeur de la fonction publique.</li> <li>Élabore des plans d'attractivité pour certaines filières en tension.</li> <li>Publie les arrêtés d'ouverture de certains concours interministériels.</li> <li>Organise certains concours interministériels.</li> <li>Produit des guides et référentiels méthodologiques à destination des recruteurs.</li> <li>Met en œuvre une réforme de la fonction recrutement à travers un plan d'action en huit mesures (incluant notamment professionnalisation, stratégie de <i>sourcing</i>, culture de l'intégration, pilotage pluriannuel des recrutements) (DGAFP, 2021<sup>[6]</sup>).</li> </ul>
Services RH ministériels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déclinent le plan d'action de la DGAFP en fonction de leurs besoins spécifiques.</li> <li>Développent leur propre marque employeur en cohérence avec celle de la fonction publique.</li> <li>Élaborent des plans d'action et réforment certains concours pour attirer les compétences nécessaires à leurs missions.</li> <li>Publient les arrêtés d'ouverture des concours ministériels.</li> <li>Organisent les recrutements contractuels.</li> <li>Définissent les modalités d'intégration des nouveaux agents.</li> <li>Conduisent le processus complet de recrutement (identification du besoin, pré-sélection, entretiens).</li> <li>Interviennent en appui des managers (ex. cellule <i>sourcing</i> du ministère des Armées).</li> </ul>
Managers-recruteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsables de la définition précise du besoin en recrutement.</li> <li>Collaborent avec les RH pour formuler les critères de sélection, conduire les entretiens et évaluer les profils.</li> <li>Participent à la diffusion de la marque employeur par leurs pratiques et leur communication.</li> <li>Explicitent les attendus du poste et intègrent les nouveaux agents pour garantir la réussite du recrutement.</li> </ul>

Source : Élaboration des auteurs.

La coordination des acteurs à chaque étape du recrutement constitue ainsi un enjeu central pour garantir l'efficacité et la lisibilité des processus de recrutement dans la fonction publique française. La chaîne de recrutement s'appuie aujourd'hui sur des processus formalisés et des outils communs (guides méthodologiques, fiches pratiques, référentiels interministériels). Cette structuration vise à répartir au mieux les rôles entre instances interministérielles, départements RH, jurys et managers, dans une fonction publique qui demeure régie par le principe de carrière, mais qui s'ouvre de plus en plus aux contractuels. Lorsque les responsabilités sont clairement identifiées et les outils bien maîtrisés, les processus peuvent être plus réactifs, tout en assurant un traitement équitable des candidatures.

Cependant, cette coordination entre acteurs et au sein de chaque structure peut parfois rester complexe à mettre en œuvre en pratique. Par exemple, l'articulation entre différents acteurs RH peut entraîner des enchaînements de validation mal synchronisés ou des doublons, menant potentiellement à des délais de recrutement rallongés. Notamment, le seul calcul de la rémunération d'un futur agent contractuel implique les services RH, les services financiers, et le contrôleur budgétaire et comptable qui relève du ministère chargé des finances. Ce processus est également rendu plus complexe par la variété des modalités d'entrée dans la fonction publique, qui requièrent une mise à niveau régulière des professionnels RH pour

les utiliser de manière stratégique dans un contexte de défis d'attractivité. Enfin, cette problématique peut être accentuée par une certaine hétérogénéité des pratiques entre ministères.

Par exemple, le niveau de rémunération dépend en partie d'un régime indemnitaire dont le montant varie d'une administration à une autre. Les effets de variation ont en partie été résorbés par la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des fonctionnaires de l'État (RIFSEEP) en 2014, mais des différences demeurent. Ces éléments pointent la nécessité d'une certaine convergence progressive vers des standards partagés, sans nier les spécificités ministérielles, mais en renforçant les capacités d'accompagnement des professionnels RH et d'alignement entre les différents niveaux d'acteurs.

### 1.3.4. Formation continue

La formation continue connaît une répartition des responsabilités extrêmement fragmentée à travers la plupart des pays Membres de l'UE et de l'OCDE. Ainsi, dans 78 % des pays Membres de l'OCDE, chaque ministère est en charge de structurer et d'organiser ses propres programmes de formation (OCDE, 2023<sup>[7]</sup>). De plus, 51 % des pays Membres de l'OCDE peuvent compter sur une école de formation gouvernementale pour fournir des formations complémentaires, et 49 % ont un ministère ou une agence dédiée à la seule formation, notamment des agents publics.

Ces différents acteurs demeurent souvent complémentaires, en remplissant des fonctions distinctes mais interconnectées. Les ministères, au plus près des besoins opérationnels, assurent la déclinaison concrète des priorités de formation en lien avec les spécificités de leurs missions et leur contexte d'intervention. Cela permet notamment d'adapter les contenus de formation aux évolutions techniques et stratégiques de leurs missions, et de répondre aux attentes des agents et de leurs managers. En parallèle, les écoles de formation interministérielles ou les agences de formation assurent une mission transversale. Elles permettent notamment de diffuser une culture commune de la fonction publique en proposant des formations sur des enjeux transversaux, comme le management. Cette double approche, sectorielle et transversale, permet ainsi de concilier réalités professionnelles et culture partagée du service public. Celle-ci doit cependant s'accompagner d'une coordination, assurée généralement par les organes centraux qui veillent à l'alignement des dispositifs avec les priorités interministérielles, tout en favorisant l'innovation pédagogique et la mutualisation des ressources.

En France, l'article L. 421-1 du code général de la fonction publique reconnaît aux agents publics un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie. Celle-ci est structurée autour de plusieurs acteurs de la fonction RH (Tableau 1.4).

**Tableau 1.4. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour la formation continue dans la fonction publique de l'État en France**

Partie prenante	Missions principales liées à la formation
DGAFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assure le pilotage de la formation professionnelle continue dans une logique interministérielle.</li> <li>Élabore et met à jour le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État.</li> <li>Définit avec les ministères les priorités nationales de formation.</li> <li>Propose des guides méthodologiques et des orientations pour les responsables ministériels.</li> <li>Assure la tutelle des instituts régionaux d'administration - IRA, etc.).</li> <li>Développe une offre interministérielle de formation en ligne via la plateforme MENTOR.</li> </ul>
Services RH ministériels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déclinent le cadre stratégique en fonction de leurs enjeux sectoriels.</li> <li>Conçoivent les plans ministériels de formation et organisent les actions correspondantes.</li> <li>Proposent des parcours individualisés d'apprentissage aux agents.</li> <li>Suivent la mise en œuvre des formations et en évaluent les effets.</li> <li>Mobilisent, dans certaines administrations, des conseillers formation pour accompagner les agents.</li> </ul>

Partie prenante	Missions principales liées à la formation
PFRH, sous l'autorité des Secrétaires généraux pour les affaires régionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En charge de la formation continue interministérielle dans des domaines transverses pour les agents des services déconcentrés de l'administration centrale.</li> <li>• L'offre de formation est consultable sur le site Safire (système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale).</li> </ul>
Écoles de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurent la délivrance de certaines formations.</li> <li>• Mettent à jour leur offre pour répondre aux besoins des administrations.</li> </ul>
Managers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Premiers interlocuteurs des agents en matière de formation continue.</li> <li>• Identifient les besoins de formation de leur équipe.</li> <li>• Créent une culture d'apprentissage valorisant la participation aux formations et l'acquisition de compétences.</li> </ul>

Source : Élaboration des auteurs.

L'écosystème français de la formation continue des agents publics, fortement diversifié, présente un certain niveau de structuration. En effet, la coordination interministérielle assurée par la DGAFP à travers le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État permet d'identifier des priorités transversales, fixant les grands axes en matière de développement des compétences articulées avec les parcours professionnels décrits, et en lien avec les besoins émergents de la fonction publique. Les transitions écologique, numérique et managériale y sont aujourd'hui clairement identifiées comme prioritaires, et orientent la déclinaison ministérielle des plans de formation. Les ministères peuvent s'appuyer sur ce cadre partagé pour structurer leur offre de formation, tout en adaptant leurs dispositifs aux spécificités de leurs métiers.

Un système aussi diversifié peut toutefois demeurer difficile à appréhender pour les agents publics. En effet, la valorisation effective de la formation dans la gestion des carrières demeure un enjeu important. D'un point de vue administratif, les acquis de la formation continue ne sont pas toujours intégrés de manière claire dans les processus d'évaluation ou de promotion. De plus, dégager du temps afin de permettre aux agents publics de se former requiert de la part des managers publics certains arbitrages organisationnels. Par ailleurs, la diversification des plateformes numériques (Mentor, Safire, plateformes ministérielles...) peut diluer l'information rendue disponible aux agents publics, freinant potentiellement leur participation à des formations pertinentes. Cela limite également la capacité des systèmes d'information mis en place pour suivre l'offre, la participation et les résultats des formations. La coexistence de plusieurs outils, parfois non interopérables, peut ainsi limiter la capacité des administrations à piloter les parcours d'apprentissage de manière fine.

### **1.3.5. Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**

La GPEEC est un levier essentiel pour anticiper les évolutions de la fonction publique. Elle permet de mieux prévoir et répondre aux évolutions des missions et aux grandes transitions qui transforment la fonction publique. Elle repose ainsi sur des outils d'analyse prospective, des données fiables, et des compétences spécifiques. Intégrée de manière transversale dans la fonction RH, elle permet d'articuler une vision stratégique globale à la gestion du personnel, en identifiant les besoins de recrutement, de mobilité, de reconversion ou de formation.

La GPEEC reste néanmoins difficile à mettre en œuvre dans les pays Membres de l'OCDE. Seuls 20 % d'entre eux associent à la fois une administration centrale en charge des RH et les ministères à l'élaboration de plans stratégiques de gestion des effectifs. Dans 40 % des cas, ce sont uniquement les ministères qui portent cette responsabilité, et dans 17 % uniquement les administrations centrales en charge des RH (OCDE, 2024<sup>[5]</sup>). Cela traduit une capacité limitée à développer une vision et une stratégie d'ensemble pour répondre au mieux aux défis RH à venir.

En France, similairement à la plupart des autres processus RH, la GPEEC repose sur des responsabilités partagées entre niveaux interministériel, ministériel et local (Tableau 1.5).

**Tableau 1.5. Cartographie des acteurs de la fonction RH pour la GPEEC dans la fonction publique de l'État en France**

Partie prenante	Missions principales liées au recrutement
DGAFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produit des référentiels communs à l'ensemble de la fonction publique d'État (Répertoire des métiers de la fonction publique (RMFP), Dictionnaire interministériel des compétences de l'État (DiCo))</li> <li>• Élabore des guides méthodologiques pour accompagner les ministères dans leurs prévisions d'évolution des effectifs, des métiers et des compétences</li> <li>• Travaille avec le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), qui lui est rattaché ainsi qu'à la Direction du budget et la Direction générale des finances publiques, pour soutenir l'interopérabilité des données nécessaires à cette planification à travers la convergence des systèmes d'information RH.</li> </ul>
Services RH ministériels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalisent des plans de GPEEC adaptés à leur contexte</li> <li>• Recensent les besoins en effectifs et compétences</li> <li>• Identifient les écarts entre ressources disponibles et exigences des missions</li> <li>• Proposent des leviers d'action (recrutement, mobilité, formation)</li> </ul>
PFRH, sous l'autorité du Secrétaire Général pour les Affaires Régionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En fonction des besoins émis au niveau local et des moyens humains et budgétaires disponibles, pilotent une GPEEC interministérielle locale</li> </ul>
Managers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifient les besoins en recrutement ou en formation</li> </ul>

Source : Élaboration des auteurs.

Une telle structuration permet en théorie d'anticiper au mieux les évolutions de la fonction publique tout en tenant compte des réalités sectorielles et locales. Cette démarche doit pouvoir permettre une lecture pluriannuelle des besoins en RH, en intégrant des données qualitatives (missions, métiers, compétences, etc.) et quantitatives (effectifs, budgets, plafonds d'emploi). Cette diversité d'acteurs et de niveaux d'intervention rend nécessaire une collaboration institutionnelle étroite, reposant sur des processus clairement définis et des outils communs. C'est notamment l'objectif d'outils comme le RMFP ou le DiCo, qui visent à permettre l'émergence d'une GPEEC fondée sur les métiers et les compétences plutôt que sur des modalités statutaires.

La mise en œuvre de ces outils et de cette vision demeure largement inégale. La GPEEC est souvent perçue comme une tâche RH additionnelle, avec des ressources allouées limitées. Cela limite la capacité de la fonction publique à anticiper les évolutions et les besoins, et l'oblige à être constamment réactive. De plus, le système d'information RH (SIRH) interministériel RenoIRH, développé par le CISIRH, n'est pas encore utilisé par l'ensemble des administrations publiques, ce qui complexifie la capacité de conduire une GPEEC fondée sur des données communes facilement accessibles. Enfin, au niveau régional, les PFRH demeurent tributaires des administrations centrales concernées pour recevoir leurs données, et la question de la mise en place d'une GPEEC ambitieuse requerrait une montée en compétences des agents publics concernés par la collecte, le traitement, et l'analyse de telles données, dans un contexte de contraintes budgétaires (OCDE, 2023<sup>[8]</sup>).

## Références

- DGAFP (2023), « La transition managériale au regard de l'évolution des attentes des agents publics », *Conseil d'orientation des politiques de ressources humaines*. [1]
- DGAFP (2021), *Structurer la fonction Recrutement*, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide\\_structurer\\_la\\_fonction\\_recrutement.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide_structurer_la_fonction_recrutement.pdf). [6]
- Naisbitt, J. (1982), *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. [3]
- OCDE (2025), *Panorama des administrations publiques 2025*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/758a7905-fr>. [2]
- OCDE (2024), *Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. [5]
- OCDE (2023), *Emploi et gestion publics 2023 : Vers une fonction publique plus flexible*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-fr>. [7]
- OCDE (2023), *Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France: Vers une approche territoriale*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab9ebe85-fr>. [8]
- OCDE (2021), *Emploi et gestion publics 2021 : L'avenir de la fonction publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-fr>. [4]

## Notes

<sup>1</sup> Les managers de niveau D1 sont des hauts fonctionnaires situés juste en dessous du ministre, du secrétaire d'État ou du ministre délégué. Ils conseillent le gouvernement sur les questions de politique générale, supervisent l'interprétation et la mise en œuvre des politiques gouvernementales et, dans certains pays, disposent de pouvoirs exécutifs.

<sup>2</sup> Les managers de niveau D2 sont situés juste en dessous des cadres D1. Ils formulent et examinent les politiques et planifient, dirigent, coordonnent et évaluent l'ensemble des activités du ministère ou de la direction/unité spécialisée, avec le soutien d'autres cadres.

<sup>3</sup> Les managers de niveau D3 planifient, dirigent et coordonnent le fonctionnement général d'une direction/unité administrative spécifique au sein du ministère, avec le soutien d'autres gestionnaires, généralement dans le cadre des directives établies par un conseil d'administration ou un organe directeur. Ils assurent l'encadrement et la gestion des équipes de professionnels de leur domaine. Ceux de niveau D4 formulent et administrent les conseils stratégiques et la planification stratégique et financière. Ils établissent et dirigent les procédures opérationnelles et administratives et conseillent les cadres supérieurs. Ils assurent l'encadrement d'équipes professionnelles spécifiques au sein d'une unité.

## **2** Trois transitions aux impacts multiples sur la fonction RH

---

Ce chapitre examine l'impact des transitions numérique, écologique et managériale sur la fonction RH en France et dans les pays de l'UE et de l'OCDE. La transition numérique influence les compétences de l'ensemble des effectifs, stimule la demande d'expertise spécialisée et accélère la digitalisation des processus RH. La transition écologique requiert de nouvelles compétences, intègre les enjeux environnementaux dans les fonctions et se traduit par des efforts de réduction des émissions du secteur public. La transition managériale souligne la nécessité de renforcer le rôle des managers en tant qu'acteurs RH et de mieux structurer leurs parcours de carrière.

---

La fonction publique est aujourd'hui confrontée à plusieurs grandes transitions qui font évoluer en profondeur ses missions et ses modes de fonctionnement. Ces transitions se caractérisent par un passage graduel d'un état à un autre, souvent porteur d'incertitude et de changement. Le vieillissement de la population et des effectifs, l'accélération de la digitalisation, la transition écologique et l'émergence de nouvelles pratiques managériales en sont des exemples importants.

Cependant, à l'échelle de l'OCDE, 44 % des personnes déclarent avoir peu ou pas confiance dans leur gouvernement national, et beaucoup expriment un certain scepticisme quant à la manière dont leur gouvernement gère les politiques publiques les plus complexes (OCDE, 2024<sup>[1]</sup>). Similairement, à l'échelle de l'UE, 58 % des personnes interrogées estiment que les choses vont « dans la mauvaise direction » dans leur pays (Commission européenne, 2024<sup>[2]</sup>). Cette situation oblige les administrations à s'interroger sur les implications concrètes de ces évolutions : d'où part-on ? Où veut-on aller ? Et surtout, comment construire une stratégie claire et partagée pour avancer sur ce chemin, tout en accompagnant les agents et en sécurisant les avancées ?.

Les réponses à apporter à ces questions s'inscrivent dans une dynamique plus large de transformation. D'une part, elles nécessitent une transformation publique, visant à moderniser l'action de l'État pour mieux répondre aux attentes des citoyens, renforcer l'efficacité des services publics et s'adapter aux évolutions de la société. D'autre part, elles appellent à une transformation de la fonction publique elle-même, afin de faire évoluer l'organisation, les modes de fonctionnement et la culture managériale. Cette transformation interne est essentielle pour permettre à la fonction publique d'être un moteur de la transformation publique, et passe notamment par une transformation de la fonction RH pour accompagner ces transitions.

Cela implique de mieux comprendre comment chaque transition impacte la fonction RH, et comment la fonction RH peut accompagner au mieux chaque transition. Cette section vise à analyser les missions que la fonction RH assume pour soutenir ces transitions, y compris celles qui transforment ses propres pratiques. Elle examine comment les acteurs la fonction RH s'adaptent, structurent leur action et mobilisent les outils appropriés pour accompagner l'évolution des métiers, des compétences et des administrations publiques (Graphique 2.1).

### Graphique 2.1. Principaux impacts de chacune des trois transitions sur la fonction RH

Transition numérique	Transition écologique	Transition managériale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier et développer les compétences numériques de base des agents publics</li> <li>• Développer des politiques proactives pour structurer la filière numérique</li> <li>• Accompagner la digitalisation de la fonction RH à travers le renforcement d'un SIRH centralisé et l'émergence de l'intelligence artificielle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acculturer et former les agents publics aux enjeux de la transition écologique</li> <li>• Intégrer une dimension écologique aux métiers de la fonction publique et anticiper les nouveaux besoins en compétences</li> <li>• Rendre les administrations publiques écoresponsables et adaptables au changement climatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagner l'évolution du rôle des managers en tant qu'acteurs de la fonction RH</li> <li>• Renforcer la gestion stratégique et la professionnalisation des parcours managériaux</li> </ul>

Source : Élaboration des auteurs.

## 2.1. La transition numérique, une transition ancienne et profonde

La transition numérique transforme profondément les modes de fonctionnement des administrations publiques (OCDE, à paraître<sup>[3]</sup>). Depuis plusieurs années, les gouvernements investissent dans des outils numériques pour améliorer l'efficacité, la qualité et la transparence de l'action publique. La pandémie de COVID-19 a joué un rôle d'accélérateur, en forçant l'adoption rapide de technologies qui ont permis de maintenir les services essentiels et d'innover face à la crise. Désormais, la digitalisation n'est plus perçue comme un simple levier d'optimisation, mais comme un facteur stratégique pour renforcer la capacité de résilience, la réactivité et la confiance des citoyens. Cette transformation touche directement la fonction RH, qui doit elle-même évoluer pour accompagner les agents publics dans ces mutations. Elle suppose de s'assurer que tous les agents publics disposent de compétences numériques de base et de sécuriser une filière numérique solide, tout en digitalisant les processus RH eux-mêmes.

### 2.1.1. Identifier et développer les compétences numériques de base des agents publics

#### *La situation à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

Les outils numériques sont aujourd'hui largement présents au sein des administrations publiques. Alors qu'ils étaient réservés à quelques postes spécifiques à la fin des années 1990, l'ensemble des agents publics les utilisent désormais quotidiennement dans une certaine mesure. Cette évolution continue aujourd'hui d'être alimentée à la fois par la transformation des environnements de travail et par des attentes croissantes en matière de services publics numériques, qui peuvent contribuer à renforcer la satisfaction des usagers (OCDE, 2024<sup>[1]</sup>). La pandémie de COVID-19 a profondément modifié les modes de travail, accélérant lorsque cela est possible l'adoption du télétravail et des modalités de travail flexibles dans les administrations centrales (OCDE, 2023<sup>[4]</sup>). Par ailleurs, la diffusion rapide de l'intelligence artificielle, les interrogations qu'elle engendre, et l'utilisation qui en est faite (ou non) au sein des administrations publiques transforment la nature des tâches et redéfinissent les compétences nécessaires (OCDE, à paraître<sup>[3]</sup>). Enfin, en fonction de l'investissement de départ, les contraintes budgétaires actuelles peuvent pousser les administrations à automatiser certaines fonctions pour chercher à optimiser leurs coûts. Dans cet environnement, s'assurer de la maîtrise de compétences numériques de base apparaît comme étant une condition essentielle pour garantir l'efficacité et la résilience du service public.

La transformation numérique crée ainsi de nouvelles exigences RH, à la fois pour garantir un socle commun et pour accompagner l'adaptation aux technologies émergentes. Cela passe par une formation générale de l'ensemble des agents publics aux compétences numériques de base, un accompagnement plus ciblé visant notamment les managers de proximité, et une mise à jour régulière des offres de formation pour répondre aux dernières avancées technologiques utilisées. Ainsi, l'identification des compétences requises est une première étape à la gestion et au développement des compétences numériques de base. À cette fin, le Centre commun de recherche de la Commission européenne a mis au point un référentiel de compétences, DigComp, qui identifie la maîtrise de l'information et des données, la communication et la collaboration, la création de contenu numérique, la sécurité, et la résolution de problèmes comme étant cinq domaines de compétences définissant ce qu'implique la compétence numérique (Vuorikari, R., Kluzer, S. and Punie, Y., 2022<sup>[5]</sup>). Cette identification des compétences concernées doit s'accompagner d'un renforcement de niveau de maîtrise des compétences, notamment à travers des formations dédiées. De telles formations visent à prévenir d'une fracture numérique au sein des administrations, alors que celle-ci demeure encore souvent générationnelle : à travers l'UE, 44 % des 55-64 ans ont au moins des compétences numériques de base, contre 64 % des 25-54 ans (Eurostat, 2024<sup>[6]</sup>).

### *En France, une prise de conscience de l'importance des compétences numériques*

En France, le renforcement des compétences numériques des agents publics est piloté principalement par la direction interministérielle du numérique (DINUM) à travers son Campus du numérique public. La feuille de route de la DINUM fait de cette priorité l'un de ses quatre piliers stratégiques, avec l'ambition de renforcer ces compétences non seulement au sein de la filière numérique, mais également parmi l'ensemble des agents publics. Ce projet s'inscrit dans un contexte où, selon le baromètre numérique de l'agent public 2023, 51 % des agents publics déclarent souhaiter se former aux usages professionnels du numérique, en particulier aux outils collaboratifs ou aux fonctions de base de l'équipement informatique. Le Campus du numérique public travaille également avec Pix, un outil d'évaluation et de développement des compétences numériques, sur la base du référentiel DigComp, afin d'accompagner les agents de la fonction publique d'État dans le développement d'une culture numérique commune, conformément au schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État 2024-2027 de la DGAFP (DGAFP, 2024<sup>[7]</sup>). Ce cadre vise à fournir un socle minimal de compétences, à orienter les plans de formation à partir d'évaluations standardisées, et à renforcer la performance, l'efficacité et l'employabilité des agents. Plus de 140 000 agents ont déjà pu réaliser un parcours Pix au sein de la fonction publique d'État ou autre. Les administrations centrales et déconcentrées seront responsables du déploiement opérationnel, sous la coordination de leurs services RH, formation ou transformation numérique.

Cependant, la diffusion des compétences numériques dans la fonction publique se heurte aujourd'hui à des limites structurelles et organisationnelles. À ce jour, il est seulement possible d'attester que 40 000 agents ont été formés via la plateforme MENTOR, sans disposer d'un suivi consolidé du fait de la multiplicité des SIRH et des LMS ministériels. L'objectif de 100 000 agents formés d'ici 2025 apparaît ainsi difficilement atteignable. Deux obstacles principaux freinent cette dynamique : d'une part, l'hétérogénéité des politiques d'accès à la formation, souvent conditionnée par l'accord du management, limite la généralisation des compétences numériques de base ; d'autre part, l'adhésion des agents déjà en poste reste difficile à obtenir sans rendre cette formation obligatoire. Face à ces contraintes, le Campus du numérique envisage un pivot stratégique en orientant ses efforts vers les nouveaux entrants issus des écoles du service public, jugés plus captifs et susceptibles de diffuser ensuite ces compétences au sein des administrations.

Les managers jouent également un rôle essentiel dans cette dynamique, dans le cadre des entretiens annuels, étant en première ligne pour identifier les besoins de leur équipe, encourager les agents à suivre des formations, et instaurer un environnement propice à l'apprentissage. Pourtant, alors que 86 % des pays Membres de l'OCDE considèrent la formation aux compétences numériques comme étant un des cinq domaines prioritaires de formation pour les non-managers, seuls 51 % des pays l'identifient pour les managers (OCDE, 2023<sup>[4]</sup>). Cette différence peut créer un décalage dans les attentes et limiter l'impact des politiques de formation. En France, la montée en compétences des cadres supérieurs a fait l'objet récent d'un programme coordonné par la DINUM et le Campus du numérique. Ainsi, le programme de formation de 200 cadres supérieurs et cadres dirigeants de l'État intègre un module dédié au numérique combinant sessions d'acculturation, visites d'écosystèmes innovants et masterclasses. L'objectif est d'ancrer une culture numérique forte au plus haut niveau de l'administration. Par ailleurs, le cycle supérieur du numérique de l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) s'adresse aux cadres supérieurs de la fonction publique d'État et vise à développer les compétences et les aptitudes numériques des cadres, à les former à de nouvelles méthodes plus agiles et à les sensibiliser aux derniers développements technologiques et leur impact sur le rôle de l'État. Sur les 220 directeurs d'administration centrale, 205 ont déjà été formés à ces enjeux.

De plus, l'IGPDE propose, à visée professionnelle, la filière « numérique, innovation, créativité » permettant à chacun (agents, managers, chargés de communication, etc.) de mieux comprendre les principaux enjeux du numérique dans l'administration, de se familiariser au fonctionnement de l'intelligence

artificielle, de découvrir les usages et les domaines de la science de la donnée, et bien d'autres thématiques. L'offre de l'IGPDE est ainsi structurée autour de plusieurs axes afin de répondre aux besoins et spécificités de chaque public : acculturation au numérique, créativité, Web, multimédia, numérique responsable. Par ailleurs, elle organise chaque année les journées du numérique. La 6<sup>ème</sup> édition en juin 2025 était consacrée à l'IA.

Malgré ces ambitions importantes, plusieurs défis subsistent. Les entretiens conduits tendent à considérer que les services RH demeurent relativement généralistes, avec une expertise limitée sur les enjeux numériques, par exemple s'agissant du développement de l'intelligence artificielle. Leur mobilisation sur ces enjeux demeure donc difficile dans un contexte de ressources limitées et de priorités concurrentes. Un meilleur ciblage des formations des agents publics, à travers une segmentation des profils sur la base de leur niveau de maîtrise des compétences numériques et de l'impact de cette transition pourrait faciliter le déploiement de l'offre de formation numérique. Cela est rendu d'autant plus nécessaire que l'évolution rapide des outils numériques et de l'intelligence artificielle impose de garantir la régularité des apprentissages. Il est donc essentiel de prévoir des dispositifs permettant aux agents d'actualiser leurs connaissances de manière récurrente à travers des modules généralistes et des formations spécifiques régulièrement mises à jour sur des plateformes comme Mentor.

### **2.1.2. Développer des politiques proactives pour structurer la filière numérique**

#### *La situation à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

Au-delà des seules compétences numériques de base, les mutations technologiques profondes liées à la transformation numérique de l'État vont de pair avec une filière numérique structurée, regroupant les professionnels spécialisés dans les domaines du numérique, de la donnée, des infrastructures informatiques, ou encore de la cybersécurité. La structuration d'une telle filière vise à gérer de façon coordonnée des métiers, compétences et parcours afin de répondre de manière cohérente et durable aux besoins de la fonction publique. Si cette filière demeure plus ou moins structurée selon les pays, son renforcement est une priorité stratégique pour les administrations publiques, confrontées à des tensions spécifiques en matière d'attractivité (OCDE, 2023<sup>[8]</sup>). En effet, parmi les pays Membres de l'OCDE, 76 % déclarent avoir des difficultés à attirer des spécialistes de la donnée, 73 % des professionnels techniques en informatique et 64 % des experts en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STIM) (OCDE, 2021<sup>[9]</sup>). La concurrence exercée par le secteur privé, qui bénéficie de dispositifs plus établis de communication sur ses offres d'emploi, de grilles de rémunération souvent plus flexibles et de parcours professionnels plus lisibles pour le grand public, peut freiner la capacité des administrations à pourvoir certains postes clés.

Ces défis d'attractivité auprès des professionnels de la filière numérique engendrent différentes conséquences. Premièrement, le manque de talents numériques en interne peut renforcer une certaine dépendance aux cabinets de conseil spécialisés, représentant un coût certain pour l'administration. Par exemple, près de trois quarts des 890 millions EUR versés à des cabinets de conseils par l'État français en 2021 concernaient le domaine informatique (Cour des comptes, 2023<sup>[10]</sup>). Même s'il n'est pas envisageable à court terme de réinternaliser l'ensemble de ces prestations, cette externalisation importante, si elle peut répondre à des besoins ponctuels ou à des expertises spécifiques, comporte aussi des risques en lien avec la perte de compétences internes, la dépendance accrue aux prestataires et l'affaiblissement de la maîtrise stratégique sur des projets numériques majeurs. En France, la circulaire n°6391-SG du 7 février 2023 relative au pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatiques vise notamment à mettre en place un dispositif de pilotage et d'encadrement des dépenses en prestations intellectuelles informatiques de l'État (Premier ministre, 2023<sup>[11]</sup>). Par ailleurs, dans un contexte de montée des menaces cyber, la consolidation d'une filière numérique publique forte apparaît de plus en plus comme un impératif de souveraineté numérique.

Cela oblige ainsi la fonction RH de l'ensemble des pays Membres de l'UE et de l'OCDE à repenser certains processus dans un contexte global de marché du travail ouvert et concurrentiel plutôt que dans un marché de l'emploi public fermé. Cette réflexion doit être conduite conjointement avec les départements informatiques et opérationnels, premiers gestionnaires de ces profils numériques. Elle peut conduire à l'exploration de modalités plus souples de recrutement et de collaboration, telles que des contrats de mission à durée courte, des partenariats avec le secteur privé ou le monde universitaire, ou encore des viviers interministériels mobilisables sur la base de projets (voir la section sur « La transition numérique en Autriche : attirer les profils spécialisés » à l'annexe A).

### *En France, une filière numérique en cours de structuration*

En France, la DGAFP et la DINUM jouent un rôle moteur dans le renforcement de la filière numérique, en structurant les conditions d'attractivité, de recrutement et de fidélisation des talents numériques. La mise à jour en 2024 du référentiel de rémunération des métiers du numérique par la DGAFP, la DINUM et la Direction du budget illustre cette volonté (Premier ministre, 2024<sub>[12]</sub>). Ce nouveau référentiel actualise la nomenclature des métiers, revoit les niveaux de rémunération en remplaçant des plafonds par des fourchettes tenant compte de l'expérience et du profil de chaque agent, et introduit une part variable pouvant aller jusqu'à 20 % du salaire fixe selon le niveau de responsabilité et d'autonomie. Cette évolution vise à créer un cadre plus lisible, cohérent et compétitif, et à harmoniser les pratiques entre administrations. Cependant, compte tenu du niveau des fourchettes de rémunération figurant dans la grille et des crédits budgétaires contraints, les ministères ont dans la pratique des difficultés à appliquer le référentiel et se l'approprier pleinement.

Le sujet de la fidélisation des agents de cette filière demeure prégnant pour l'ensemble des acteurs de la fonction RH. Si la fidélisation d'agents permet de construire des compétences internes sur le long-terme et de réduire les coûts associés à de nouveaux recrutements, il semble néanmoins pertinent de mener une réflexion globale sur le *turnover* des agents de cette filière, généralement plus élevé que pour l'ensemble des agents publics. Les profils numériques évoluent dans un marché de l'emploi dynamique, où les expériences variées et la mobilité sont des leviers de progression. Dès lors, les décideurs et professionnels RH de la fonction publique doivent s'interroger : l'objectif doit-il être de fidéliser à tout prix les agents de la filière numérique, ou bien d'adapter leur gestion à un cycle de présence plus court, en valorisant le passage dans l'administration comme une étape à fort impact ? Cette dernière approche impliquerait en France de capitaliser sur les départs à travers des retours d'expérience structurés, et de maintenir un lien actif avec les anciens agents, par exemple via des réseaux ou viviers mobilisables selon les besoins.

Par ailleurs, la reconversion d'agents vers les métiers de la filière numérique constitue une priorité politique affirmée mais encore difficile à structurer à l'échelle interministérielle. À ce stade, le Campus du numérique pilote quelques expérimentations ciblées, en appui à certains ministères. Par exemple, le parcours « Conseiller en stratégie numérique » illustre ces efforts : il a permis notamment à des géomaticiens du ministère de la Transition écologique d'évoluer vers des fonctions de consultants internes en stratégie numérique et systèmes d'information, réduisant ainsi le recours à l'externalisation. Ces expériences illustrent le potentiel de reconversion dans des familles de métiers déjà proches du numérique. En revanche, requalifier à grande échelle des agents issus de métiers administratifs en déclin suppose une véritable démarche de GPEEC interministérielle, avec une vision partagée des besoins futurs et des moyens coordonnés, ce qui demeure à ce jour difficile à mettre en œuvre.

De plus, malgré des défis structurels, le rôle de la DINUM dans le développement de la filière numérique s'est affirmé au fil des années. Depuis 2023, sa feuille de route acte la création d'un département « RH de la filière numérique de l'État », doté d'une triple mission : renforcer la mobilité et les parcours professionnels, animer le Campus du numérique public, et piloter l'attractivité et la rémunération de la filière. La Cour des comptes a néanmoins récemment identifié des défis d'envergure dans ce département,

dû au fait du cumul de ses fonctions propres avec la gestion RH interne de la DINUM (Cour des comptes, 2024<sub>[13]</sub>). En outre, les responsabilités institutionnelles entre la DINUM, compte tenu de son rôle, et la DGAFP, en tant que DRH de l'État, pourraient être plus clairement définies et reconnues.

Les managers de cette filière numérique sont également en première ligne pour garantir l'attractivité et la fidélisation des profils numériques. Certaines études soulignent des attentes différentes de la part de ces profils, en matière de culture managériale plus proches de celles du secteur privé : agilité, autonomie, responsabilisation et travail en mode projet (Gerson, 2020<sub>[14]</sub>). Pour y répondre, les managers de cette filière et ceux supervisant des projets de digitalisation doivent être formés à ces codes, comprendre les leviers de motivation de ces agents, et être capables de leur offrir un cadre de travail stimulant. Cela suppose un accompagnement renforcé des managers dans leur propre acculturation au numérique, mais aussi un outillage RH adapté à ces nouvelles pratiques de management, par exemple à travers la publication par la DGAFP d'un numéro dédié de la « Boussole du manager », coconstruit avec la DINUM. Cela appelle également à une certaine simplification de procédures administratives et des organisations du travail pour répondre aux attentes de ces profils numériques, parfois habitués à des niveaux bureaucratiques moindre du secteur privé.

Dans un contexte de forte concurrence avec le secteur privé, développer une approche plus dynamique de la gestion des talents numériques est nécessaire. Cela passe par la constitution de potentiels viviers de talents interne et externe, une accélération des procédures de recrutement, et une structuration des parcours professionnels intégrant les enjeux de formation et de mobilité. La constitution de référents de RH du numérique au sein des administrations publiques pourrait répondre à ces enjeux et renforcer la collaboration interministérielle sur le sujet. Au niveau proprement ministériel, au sein du ministère des Armées, le Secrétariat général pour l'administration, la Direction générale du numérique, et la Direction des ressources humaines échangent fréquemment pour mieux répondre à ces défis. Cela est rendu d'autant plus nécessaire par la spécificité et la rareté de certains métiers numériques au sein du nouveau commissariat numérique de la Défense ou de l'État-major des armées.

### **2.1.3. Accompagner la digitalisation de la fonction RH à travers le renforcement d'un SIRH centralisé et l'émergence de l'intelligence artificielle**

#### *La situation à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

La transformation numérique des administrations publiques repose en grande partie sur une digitalisation accrue des tâches de la fonction RH. En particulier, l'automatisation et la mise en place de SIRH permettent de simplifier la gestion administrative courante (effectifs, paie, congés, suivi des formations, évaluation) tout en facilitant la collecte et l'analyse de données. Dans un contexte où 91 % des pays Membres de l'OCDE disposent de données centralisées sur le nombre d'employés mais seulement 54 % sur le suivi des mobilités, les SIRH sont un levier clé pour structurer une gestion des effectifs plus anticipatrice et fondée sur des données robustes (OCDE, 2024<sub>[15]</sub>). Ces outils peuvent notamment permettre de renforcer la GPEEC en prévoyant mieux les départs et en identifiant les besoins en compétences, ou d'améliorer l'expérience des agents grâce à des processus plus fluides et clairs. Ces outils ont le potentiel de permettre aux services RH de se recentrer sur l'accompagnement des agents et le développement des organisations, en réduisant notamment les tâches répétitives et chronophages. Cela n'est cependant pas automatique, et doit s'accompagner d'une réflexion globale sur les missions et les tâches des professionnels RH.

Par ailleurs, l'intelligence artificielle (IA) pourrait transformer en profondeur la manière dont les RH sont gérées dans les administrations publiques. En effet, l'IA suscite un intérêt croissant de la part des spécialistes des RH, que ce soit pour analyser une importante quantité de données, recommander des formations, voire même automatiser certaines parties de certains processus RH. Cette utilisation peut ouvrir la voie à des approches plus ciblées et automatisées, mais posent de véritables défis juridiques,

éthiques, et philosophiques. L'utilisation de l'IA en GRH doit être encadrée pour prévenir les biais, garantir la protection des données personnelles, et assurer une transparence maximale des algorithmes et critères de décision. Certains pays Membres de l'OCDE, comme l'Irlande ou le Royaume-Uni, ont développé des lignes directrices relatives à l'utilisation de l'IA dans l'administration publique. Ces lignes directrices ne concernent toutefois encore que rarement l'utilisation faite en GRH. Au Canada, la Commission de la fonction publique a publié des lignes directrices sur l'utilisation de l'IA générative dans le processus de recrutement. Ces lignes directrices mettent en lumière les principaux éléments à prendre en compte lors de la définition des qualifications, de la rédaction des offres d'emploi, de la communication avec les candidats, de l'élaboration des outils d'évaluation et de l'administration des évaluations. Elles soulignent notamment que les gestionnaires du recrutement demeurent responsables des décisions prises à chaque étape du processus (Commission de la fonction publique, 2026<sup>[16]</sup>).

### *En France, une montée en charge de la digitalisation de la fonction RH*

En France, la transformation numérique de la fonction RH est notamment portée par la DGAFP à travers la stratégie quinquennale pour les SIRH de l'État (2023-2027) structurée autour de cinq axes : la consolidation du socle RH, la gestion par les compétences, la dématérialisation de services, la maîtrise des données et l'interopérabilité de l'écosystème RH de l'État (DGAFP, 2022<sup>[17]</sup>). Cette stratégie s'appuie sur le CISIRH qui pilote le SIRH interministériel RenoIRH. Malgré une montée en charge progressive depuis sa création en 2022, avec l'intégration de plusieurs ministères comme ceux de la culture, de l'agriculture ou les services du Premier Ministre, seuls 400 000 dossiers sont aujourd'hui gérés via RenoIRH, pour un total de 2.54 millions d'agents au sein de la fonction publique d'État (DGAFP, 2024<sup>[18]</sup>). Cela est dû à l'utilisation pour le moment d'autres outils autonomes au sein de ministères aux effectifs importants, comme le ministère des armées, les ministères économiques et financiers (MEF), le ministère de l'intérieur ou dans une certaine mesure celui de l'éducation nationale. Cette fragmentation freine l'exploitation des données RH et complexifie l'analyse stratégique qui peut être faite à l'échelle de l'État.

Les départements RH, en première ligne de la mise en œuvre de la stratégie quinquennale, sont ainsi chargés non seulement de maîtriser des outils SIRH relativement techniques, mais aussi d'exploiter pleinement les données collectées. Le développement de la GRH par les compétences, l'automatisation de certains processus, ou encore la dématérialisation du dossier administratif individuel de chaque agent appellent à une montée en compétence des agents RH. Il s'agit notamment de renforcer les compétences analytiques et numériques nécessaires pour faire évoluer leur rôle, en passant d'une logique principalement axée sur la gestion administrative à une fonction stratégique davantage orientée vers le pilotage, la gestion de talents et la contribution aux transformations de l'État. Cependant, certains aspects de la digitalisation des systèmes RH ne sont pas entièrement aboutis. Par exemple, si les comptes rendus d'entretien ajoutés au dossier individuel des agents demeurent annexés en PDF, les données qu'ils contiennent sont rarement structurés de manière à alimenter une cartographie fine des compétences. Plus de soixante formulaires coexistent, et seuls quelques-uns prévoient une rubrique dédiée à cet objectif. Similairement, l'absence d'un système intégré empêche d'extraire automatiquement des métadonnées essentielles, comme les délais de recrutement ou les taux de *turnover*. Cela limite ainsi le potentiel de ces outils dans le développement d'une GPEEC fondées sur les données, qui pourrait orienter les décisions de modifications de certaines politiques RH existantes.

Les managers, quant à eux, restent souvent des utilisateurs périphériques des outils SIRH, alors même qu'ils jouent un rôle essentiel dans la gestion quotidienne des équipes et la mise en œuvre des politiques RH. Ils perçoivent d'ailleurs une augmentation des tâches administratives à effectuer qui empiète sur leur cœur de métier : le pilotage des équipes, l'accompagnement individuel et la performance collective. Cette tendance présente le risque de générer une perte de sens ou un sentiment de surcharge, en particulier si ces outils essentiels sont perçus comme contraignants ou mal adaptés à leur quotidien opérationnel. Concilier les exigences de modernisation RH avec les attentes des managers appelle à une clarification de leur rôle dans l'écosystème SIRH. Cela implique notamment de définir les fonctionnalités pertinentes à

leur niveau, de simplifier tant que possible leur expérience utilisateur, et de concevoir des outils qui soutiennent leurs missions managériales. Cela repose en partie sur un équilibre clair entre délégation, autonomie et recentrage des managers sur la conduite des équipes.

Enfin, même si l'émergence du sujet de l'IA en GRH n'est que très récente dans le contexte de la digitalisation de la fonction RH, il est intégré dans la stratégie quinquennale pour les SIRH de l'État précitée, portée par la DGAFP. Dans la continuité de cette initiative et dans le cadre de sa mission de prospective RH, la DGAFP a engagé une réflexion quant à son utilisation éthique, transparente, responsable et sécurisée. Elle a ainsi élaboré, en 2024, une stratégie d'usage de l'intelligence artificielle en matière de GRH dans la fonction publique de l'État (DGAFP, 2024<sup>[19]</sup>). Fruit d'un travail collaboratif avec les partenaires nationaux, européens et internationaux de la DGAFP et débattue dans le cadre du Conseil d'orientation des politiques des ressources humaines (CORH), cette stratégie identifie les impacts potentiels de l'IA dans différents domaines RH tels que l'attractivité et le recrutement, la gestion du personnel, la formation et le développement des compétences, la fidélisation et l'engagement, la performance et le management, et les conditions de travail et la prévention des risques psycho-sociaux. Elle ouvre la voie à des expérimentations concrètes, structurées autour de principes cardinaux ayant attiré à la protection de l'agent et de l'administration, le contrôle par l'humain et la déontologie. Elle appelle notamment à court-terme à une montée en compétences des professionnels RH afin d'être en mesure de recourir à l'IA de manière adéquate et adaptée, en partant du terrain et des besoins, et en étant pleinement au fait de ses effets positifs comme des potentiels risques afférents. Parce que l'IA est un objet de dialogue social, la DGAFP a initié des échanges avec les organisations syndicales, dans le cadre d'un groupe de travail dédié, sur les conditions de son déploiement dans de la fonction publique.

Concomitamment, plusieurs ministères ont initié des réflexions et expérimentent des cas d'usage. À titre d'exemple, le secrétariat général des MEF conduit, depuis 2024, une étude RH sur l'impact de l'IA sur les métiers de l'enquête et du contrôle avec l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) et le LaborIA, laboratoire de recherche-action dédié à l'impact de l'IA dans le milieu professionnel. Ces initiatives demeurent pour le moment des pilotes dont le passage à l'échelle n'a pas été acté. De même, le ministère des armées, sous l'impulsion de l'Agence Ministérielle de l'IA de Défense (AMIAD), vient de publier son schéma d'orientation de l'usage de l'IA dans la fonction RH, afin d'organiser le développement et la mise à l'échelle des cas d'usage IA, priorisés autour de quatre axes majeurs : recrutement, gestion administrative, gestion des compétences et formation. Ce document s'inscrit, entre autres, dans la continuité des échanges avec les organisations syndicales du personnel civil, initiés en 2024 par la DRH-MD autour de l'IA de confiance.

## 2.2. La transition écologique, une transition à intégrer dans tous les champs de politiques publiques

La transition écologique constitue un défi central pour les administrations publiques, tant sur le plan stratégique qu'organisationnel. Si près de 70 % des citoyens des pays de l'OCDE estiment que la lutte contre le changement climatique devrait être une priorité pour leur gouvernement, seuls 42 % se disent confiants dans la capacité de leur pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'ici dix ans (OCDE, 2024<sup>[11]</sup>). Pour combler cet écart entre attentes et résultats, il est essentiel que la fonction publique dispose des capacités nécessaires pour concevoir, piloter et mettre en œuvre des politiques climatiques efficaces.

Pour la fonction RH, cela implique deux niveaux d'intervention distincts : une sensibilisation générale de l'ensemble des agents publics pour favoriser une acculturation partagée de la transition, et l'acquisition de compétences spécifiques par ceux dont les fonctions peuvent directement contribuer aux objectifs environnementaux. Si le premier niveau vise à renforcer la compréhension et l'adhésion aux enjeux climatiques, le second suppose une capacité à concevoir, mettre en œuvre et évaluer des actions concrètes d'adaptation ou de réduction d'émissions. Cela implique également que les services RH eux-

mêmes soient exemplaires en participant à la décarbonation, en identifiant les domaines RH concernés et les moyens de réduire l'empreinte carbone et de s'adapter au changement climatique. Cette double approche permet d'inscrire durablement les enjeux écologiques dans la pratique des agents publics et mieux aligner l'action publique sur les engagements nationaux et internationaux en matière de transition écologique. Par ailleurs, cette dynamique doit aller de pair avec une transformation des administrations elles-mêmes, qui doivent devenir exemplaires et écoresponsables, tant dans leur fonctionnement quotidien que dans leurs processus d'achat, de mobilité ou de gestion des ressources.

### **2.2.1. Acculturer et former les agents publics aux enjeux de la transition écologique**

#### *À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

La transition écologique exige des administrations qu'elles mobilisent l'ensemble de leurs agents, à la fois pour aligner l'action publique sur les engagements climatiques et pour adapter les pratiques professionnelles aux nouvelles priorités. Acculturer les agents publics aux enjeux de la transition écologique signifie renforcer une compréhension partagée des risques climatiques et des leviers d'action disponibles. Il ne s'agit pas uniquement de sensibilisation ponctuelle, mais bien d'intégrer les enjeux environnementaux dans les représentations, les pratiques professionnelles et les décisions quotidiennes des agents publics. Cette démarche permet à chaque agent, quel que soit son métier ou son niveau hiérarchique, de situer son rôle dans les transformations nécessaires et d'agir de manière cohérente avec les objectifs de transition écologique.

Cette dynamique s'inscrit dans une tendance de fond observée à travers les pays de l'OCDE et de l'UE. Depuis plusieurs décennies, les gouvernements et l'UE ont renforcé leurs engagements internationaux en matière de climat, notamment suite à l'accord de Paris, qui ont marqué un tournant en fixant des objectifs clairs de réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre (Nations Unies / Convention-cadre sur les changements climatiques, 2015<sup>[20]</sup>). Dans ce cadre, la fonction publique joue un rôle clé dans le développement et la mise en œuvre des politiques de transition écologique, et les administrations publiques cherchent à intégrer cette transition et ses conséquences à leurs compétences, leurs méthodes et leurs priorités. Cela se traduit notamment au sein des écoles de gouvernement, qui étaient près de 50 % à délivrer des formations en lien avec les objectifs de développement durable en 2022 (OCDE, 2022<sup>[21]</sup>).

#### *Une acculturation aux enjeux de la transition écologique avancée en France*

En France, la DGAFP et la DIESE portent différentes initiatives en matière de développement des compétences liées à la transition écologique. Le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État identifie un axe entier dédié à la mobilisation de tous les agents pour être acteurs de la transition écologique (DGAFP, 2024<sup>[22]</sup>). L'une des priorités identifiées est la formation des encadrants aux enjeux écologiques, afin d'intégrer ces considérations dans leurs décisions et pratiques managériales. De fait, 25 000 hauts fonctionnaires ont été formés à la transition écologique entre 2022 et fin 2024. Ce programme de formation de 28 heures s'est articulé autour d'ateliers, de conférences et de visites de terrain auprès d'ONG, d'administrations publiques, ou d'entreprises impliquées dans la transition écologique. Le programme cherche désormais à étendre cette acculturation à l'ensemble des agents publics.

La généralisation de cette formation à l'ensemble des agents publics demeure toutefois difficile, en particulier en dehors des postes à responsabilités ou directement en lien avec la transition écologique. Cela s'explique par trois facteurs principaux : un facteur de capacité, la formation de l'ensemble des agents publics représentant un investissement important pour les départements RH, un facteur de priorisation, cette formation se faisant potentiellement aux dépens d'autres domaines de formation des agents publics, et enfin un facteur de ciblage, ne n'étant pas forcément adaptée à la diversité des métiers de la fonction publique d'État. Pour pallier en partie ces difficultés, les acteurs centraux organisent des événements de

sensibilisation interministériels et développent des partenariats avec certaines institutions académiques et de recherche (comme le Centre national de la recherche scientifique - CNRS), afin de nourrir les contenus pédagogiques et proposer des parcours adaptés à différents profils d'agents.

Cette acculturation est soutenue par plusieurs initiatives portées par les ministères, et en leur sein par les départements RH, pour renforcer la sensibilisation aux enjeux environnementaux, notamment à travers la déclinaison, par les ministères, du schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État au sein d'un schéma directeur ministériel adapté à leurs spécificités. Le ministère de l'Éducation nationale a ainsi inscrit cet enjeu dans son schéma directeur de la formation continue 2025-2029, avec un axe visant à impliquer chaque agent dans les transitions écologique et numérique, décliné à l'échelle territoriale par les plans académiques de formation. Par ailleurs, pour certaines directions, comme les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) du Lot-et-Garonne ou de la Gironde, des objectifs environnementaux ont été intégrés à l'évaluation individuelle de la performance, marquant un changement culturel dans la gestion des agents. Similairement, les MEF ont lancé en 2022 l'initiative « Tous acteurs de Bercy Vert » pour encourager l'engagement de tous les agents du ministère dans la réduction de l'empreinte carbone des services publics pour atteindre les objectifs de transition écologique. En les consultant, en communiquant, en les outillant et en les aidant dans leurs initiatives. 200 projets ont été soumis, 88 ont été sélectionnés et bénéficiaient du budget de 500 000 EUR issu du fonds de transformation. « Tous Acteurs de Bercy Vert » a été reconnu comme un dispositif « Service public éco-responsable » et recensé dans le bilan interministériel du Commissariat général du développement durable. Un nouvel appel à projet a été lancé en 2024.

Enfin, la formation des encadrants aux enjeux environnementaux ne vise pas seulement à transmettre des connaissances, mais aussi à faire évoluer les compétences et les priorités managériales afin de mieux mobiliser les équipes autour d'enjeux liés à la transition écologique. Cela suppose de doter l'ensemble des managers d'outils nécessaires pour intégrer des objectifs environnementaux dans la planification, l'évaluation ou encore la conduite du changement. À terme, les managers formés à ces enjeux peuvent devenir des leviers importants pour diffuser la transition écologique dans le fonctionnement de l'administration, à condition d'identifier les implications pratiques de ces formations.

### **2.2.2. Intégrer une dimension écologique aux métiers de la fonction publique et anticiper les nouveaux besoins en compétences**

*À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

Intégrer une dimension écologique aux métiers de la fonction publique signifie adapter les rôles des agents publics aux priorités environnementales. Cette adaptation appelle à l'identification des différents rôles qui peuvent se concentrer sur la transition écologique, en redirigeant certaines tâches ou compétences vers des considérations et des enjeux environnementaux. Le degré de transformation d'un emploi pour répondre aux impératifs de la transition écologique dépend ainsi de la proportion de ses missions susceptibles d'être réorientées pour intégrer une perspective écologique, depuis l'ajout d'un angle d'analyse environnemental jusqu'à la transformation complète des activités et l'émergence de nouveaux métiers. Cette approche permet de distinguer l'emploi, défini comme une fonction administrative codifiée, des tâches ou des rôles associés qui peuvent évoluer plus rapidement pour intégrer de nouvelles exigences liées à la transition écologique. Ainsi, un même emploi peut être partiellement ou totalement transformé par la transition écologique, selon la capacité de ses missions à contribuer de façon tangible aux objectifs environnementaux des pouvoirs publics et à systématiser la prise en compte de l'impact écologique dans l'action administrative.

Les tendances observées à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE confirment cette dynamique (voir la section sur « La transition écologique en Italie : le programme Mille Esperti pour attirer des profils spécialisés dans l'administration publique » à l'annexe A). Certains métiers intègrent désormais des

dimensions environnementales structurantes, notamment dans les domaines de la commande ou de la budgétisation, par exemple à travers la prise en compte et l'évaluation de l'impact climatique des politiques publiques. D'autres métiers nouveaux émergent en réponse aux besoins spécifiques liés à la résilience climatique, le déploiement d'énergies renouvelables, l'économie circulaire ou la finance verte. Ces mutations appellent une réflexion renouvelée en termes de GPEEC.

*En France, une identification de l'impact de la transition écologique sur les métiers à renforcer*

En France, la DGAFP a entrepris un premier travail d'identification des métiers concernés par la transition écologique. Le RMFP recense aujourd'hui 41 métiers directement liés à l'environnement, et 59 à l'aménagement urbain et au développement durable sur un total de 1 069 métiers. Si cette première cartographie constitue un socle utile, elle ne suffit pas à traduire l'évolution des métiers nécessaire pour contribuer plus activement à la transition. De plus, elle ne permet pas à ce stade d'intégrer la dimension écologique aux autres métiers et domaines fonctionnels de la fonction publique. L'un des enjeux majeurs consiste donc à articuler cette identification avec des actions concrètes de GPEEC, tout en évitant une approche trop exhaustive et lourde consistant à passer en revue tâche par tâche chaque emploi.

Certaines administrations ont lancé des démarches pionnières à ce sujet. Par exemple, la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Pyrénées-Atlantiques a conduit une revue de ses métiers pour identifier leur « potentiel de verdissement ». Toutefois, la spécialisation écologique de la DDTM rend cette approche difficile à transposer à d'autres administrations, moins directement exposées aux enjeux environnementaux. De plus, peu d'administrations ont intégré à ce jour ces résultats dans leurs référentiels métiers, limitant l'impact de ces initiatives sur les pratiques RH.

Pour avancer de manière pragmatique à plus grande échelle, il peut être pertinent de distinguer trois grandes catégories d'emplois selon leur degré de contribution potentielle : des métiers pleinement orientés vers la transition écologique (par exemple, les experts climat), des métiers partiellement concernés où un prisme environnemental peut transformer significativement le contenu du travail (par exemple, la commande publique ou l'aménagement), et des métiers moins directement liés, mais pour lesquels ce prisme environnemental peut être progressivement intégré. Ce cadre gradué peut aider à mieux orienter les priorités de formation, de mobiliser les référentiels de compétences, et de renforcer la capacité de chaque agent, quel que soit son domaine, à considérer l'impact environnemental de son activité.

### **2.2.3. Rendre les administrations publiques écoresponsables et adaptables au changement climatique**

*À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

Les administrations publiques, en tant qu'employeurs majeurs dans les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, se doivent d'être exemplaires dans leur participation à la transition écologique, laquelle recouvre l'atténuation (réduction de l'empreinte carbone) et l'adaptation (solutions pour faire face au changement climatique). Leur empreinte carbone ne se limite en effet pas seulement aux politiques publiques qu'elles pilotent, mais s'étend également à leur fonctionnement quotidien à travers la conception et l'utilisation des lieux de travail ou encore les habitudes et déplacements des agents publics (SG REFORM, 2025<sup>[23]</sup>). La réduction de l'empreinte environnementale de la fonction publique contribue ainsi directement aux objectifs climatiques nationaux, en plus d'envoyer un signal fort aux autres secteurs de la société. Compte tenu de leur lien direct avec les agents publics, les départements RH demeurent souvent en charge d'accompagner ces efforts et les implications qu'ils peuvent avoir sur la gestion du personnel.

La pandémie de COVID-19 a montré que certaines mesures d'adaptation organisationnelle comme le télétravail pouvaient générer des bénéfices environnementaux, même s'ils doivent être mis en perspective

avec les coûts environnementaux induits par une plus grande utilisation des ressources numériques (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2024<sup>[24]</sup> ; Tao et al., 2023<sup>[25]</sup>), et conduire à une réflexion plus large sur l'utilisation faite des lieux de travail. Le télétravail est ainsi désormais une possibilité dans l'administration publique dans l'ensemble des pays Membres de l'OCDE, et disponible pour l'ensemble des agents publics dans 61 % des pays Membres (OCDE, 2023<sup>[4]</sup>). À effectifs constants, cette modalité flexible de travail mène à une réduction de l'usage des bureaux et des déplacements quotidiens. De nombreuses administrations envisagent en effet de repenser et réorganiser l'utilisation faite des lieux de travail, avec 39 % des pays Membres de l'OCDE prévoyant de renforcer les bureaux flexibles, 31 % souhaitant créer des espaces partagés interservices, et 28 % développant des stratégies pour réduire la surface occupée (OCDE, 2023<sup>[4]</sup>). En parallèle, certaines administrations ont mis en place des politiques pour minimiser l'impact environnemental des déplacements des agents publics, à la fois entre leur domicile et leur lieu de travail et lors de déplacements professionnels.

*En France, des démarches novatrices mais un questionnement sur le rôle direct de la fonction RH*

Partant du constat que les administrations centrales et déconcentrées représentaient en 2019 entre 1.5 % et 2 % de l'empreinte carbone nationale (se répartissant entre les transports, 46 %, les achats publics, 30 %, et les bâtiments, 24 %), la France a développé le dispositif « Services publics écoresponsables », un cadre stratégique de transformation pour réduire l'empreinte carbone de l'administration publique piloté par le Commissariat général au développement durable (CGDD) avec l'appui d'acteurs interministériels, comme la DGAFP (Gouvernement, 2024<sup>[26]</sup>). À l'horizon 2027, il prévoit une baisse de 22 % des émissions de gaz à effet de serre de l'État par rapport à 2022, et une réduction de 25 % de la consommation énergétique des bâtiments publics. La circulaire du 21 novembre 2023 formalise ces engagements à travers quinze actions prioritaires (Première ministre, 2023<sup>[27]</sup>). Elle identifie quelques leviers d'action en lien avec la fonction RH comme le déploiement du télétravail, la réduction des déplacements professionnels, et la généralisation de mobilités domicile-travail décarbonées, notamment à travers le recours accru au covoiturage et au vélo. Par ailleurs, la généralisation des bilans d'émissions de gaz à effet de serre au sein de l'État fournit un outil intéressant de suivi des efforts de verdissement (Code de l'environnement, 2025<sup>[28]</sup>).

Cependant, au-delà de ces seuls leviers, l'implication de la fonction RH dans ces travaux demeure relativement limitée. La responsabilité de la mise en place de ces efforts incombe davantage à des départements dédiés, adjacents aux départements RH. Par exemple, le Secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées a créé en 2023 une sous-direction des risques environnementaux et du développement durable au sein de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement. Cette entité est chargée de coordonner et d'animer la politique de transition écologique du ministère, en lien avec l'ensemble des acteurs concernées. Cette dynamique a été consolidée en 2024 avec l'adoption d'une stratégie « Défense durable » pour la période 2024-2030, qui constitue désormais le cadre d'action ministériel en matière de transition écologique. Elle se décline en stratégies thématiques portant sur l'énergie, l'eau, la biodiversité et les déchets, complétées par un plan de transformation écologique transversal élaboré dans le cadre du dispositif « Services publics écoresponsables ». Ce niveau de portage de la transition écologique et d'avancement par une unité dédiée reste cependant rare parmi les administrations publiques.

Les départements RH restent davantage mobilisés pour l'organisation des modalités de travail, qui peuvent avoir un impact direct sur l'empreinte écologique des administrations. En effet, le télétravail, initialement déployé largement pour répondre à la pandémie de COVID-19, constitue un levier transversal important dans une stratégie de verdissement. Le télétravail concerne désormais un agent de la fonction publique d'État (hors enseignants) sur trois (DGAFP, 2025<sup>[29]</sup>). L'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, conclu entre les employeurs publics et les organisations syndicales, encadre sa mise en œuvre dans les trois versants de la fonction publique (Journal officiel, 2022<sup>[30]</sup>). Il

repose notamment sur quatre principes : le volontariat, l'alternance entre travail sur site et télétravail, la réversibilité de la situation et l'accès à des outils numériques adaptés. Il encourage également la désignation d'un référent télétravail dans chaque département RH, chargé d'accompagner agents et managers et d'assurer le suivi éventuel de l'accord local de télétravail. Cet accord cherche à responsabiliser les employeurs publics, et notamment les départements RH, qui doivent – en lien avec les managers - identifier les postes télétravaillables, garantir les équipements nécessaires et veiller à l'organisation du travail. Compte tenu de l'évolution constante de ces éléments, une telle responsabilisation requiert cependant des ressources allouées spécifiques.

Malgré leur capacité à accompagner la transition écologique au sein des administrations, le télétravail et les modalités de travail flexibles en général, peuvent représenter un défi important pour l'ensemble des acteurs de la fonction RH. En effet, le télétravail modifie les dynamiques de travail collectif, interroge le rôle managérial, et peut créer des tensions au sein des équipes, notamment entre générations ou entre primo-accédants et agents avec plus de séniorité. La DGAFP et la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ont ainsi développé depuis 2019 différentes fiches pratiques à destination des managers et des agents publics pour accompagner le développement du travail à distance comme modalité d'organisation du travail pérenne (DITP, 2019<sup>[31]</sup>). La DGAFP a également publié un numéro de la « Boussole du manager » consacré aux nouvelles formes d'organisation du travail et le management, avec des éclairages spécifiques sur les nouvelles formes d'organisation du travail et des leviers concrets pour permettre aux managers de proximité de mieux s'approprier ces évolutions (DGAFP, 2025<sup>[32]</sup>). Aussi, l'accord ministériel télétravail signé par les MEF en juillet 2021 prévoit-il dans son article 9, la création d'un fonds d'accompagnement au déploiement du télétravail d'un montant annuel de 3 millions EUR.

Toutefois, ces nouvelles attentes managériales restent complexes à assumer. Le passage à des formes de travail hybrides impose aux managers un équilibre délicat entre flexibilité et équité, en veillant à maintenir la cohésion d'équipe, garantir un suivi équitable des agents, et préserver un cadre de travail inclusif. Alors que le télétravail a vocation à perdurer dans les administrations publiques, il s'agit d'un nouveau rôle à construire pour de nombreux managers, qui au-delà des guides disponibles nécessite un accompagnement renforcé et un espace de réflexion pour partager pratiques expériences. À cette fin, une communauté des référents ministériels télétravail animée par la DGAFP a été créée en avril 2025 sur la plateforme numérique Resana. Elle permet d'échanger bonnes pratiques, documents, études et avis juridiques en lien avec le télétravail. Par ailleurs, le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT), créé en 2018 et piloté par la DGAFP, a soutenu plusieurs projets permettant d'expérimenter et d'accompagner le télétravail (favoriser l'expression collective des besoins, objectiver le respect du droit à la déconnexion). Les retours d'expériences et les bonnes pratiques font l'objet d'une publication sur la bibliothèque des initiatives RH administrée par la DGAFP et accessible à tous les agents publics (DGAFP, 2023<sup>[33]</sup>).

### 2.3. La transition managériale, une transition en constante évolution

Les administrations publiques sont confrontées à des défis majeurs nécessitant une modernisation des pratiques et de l'accompagnement managérial. L'évolution des attentes des candidats et des agents, la transformation des modes de travail, et la responsabilisation accrue des managers imposent une révision des approches managériales traditionnelles dans la fonction publique. Cette transition suppose de dépasser un modèle encore trop marqué par la hiérarchie et la verticalité, pour aller vers un management plus participatif, favorisant la collaboration et le travail en mode projet. Elle implique également que les acteurs de la fonction RH soutiennent davantage les managers dans cette évolution, en les aidant à développer de nouvelles compétences et en clarifiant les responsabilités attendues à chaque niveau hiérarchique. La diversité des profils et des niveaux hiérarchiques rend cette transition encore plus progressive que les autres par nature. Pour réussir, elle nécessite de clarifier les attentes collectives envers l'encadrement, tout en définissant des responsabilités adaptées à chaque niveau et à chaque rôle managérial.

### 2.3.1. Accompagner l'évolution du rôle des managers en tant qu'acteurs de la fonction RH

*À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

Le rôle des managers publics connaît une évolution rapide, portée par la transformation des modes de gestion et l'élévation des attentes des usagers vis-à-vis du secteur public. En plus de piloter l'action publique, ils sont désormais appelés à devenir des acteurs essentiels de la fonction RH. Cela suppose qu'ils accompagnent le développement des compétences, renforcent l'attractivité et l'engagement, participent activement aux processus de recrutement et créent des environnements de travail favorisant la coopération et l'innovation. Dans un contexte où les attentes des agents publics portent de plus en plus sur le sens de l'action, l'autonomie et la qualité du management de proximité, cette évolution est déterminante pour fidéliser les talents (OCDE, 2023<sup>[8]</sup>). Cela appelle à la fois à un accompagnement accru et un certain niveau d'autonomie des managers eux-mêmes.

À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, la capacité des administrations à proposer un management fondé sur la confiance et la responsabilisation constitue un levier majeur d'attractivité. Cependant, la diversité des profils et des cultures managériales en fait un chantier complexe. Chaque niveau hiérarchique, du manager de proximité au manager de direction, voit ses missions évoluer, d'autant plus lors de la mise en place de réponses aux autres grandes transitions (voir la section sur « La transition managériale en Estonie : diriger et gérer le changement structurel » à l'annexe A).

*En France, une réflexion en cours sur le leadership nécessaire dans la fonction publique*

En France, pour les managers de proximité, il ne s'agit plus seulement d'exécuter et contrôler, mais de garantir la cohésion d'équipe, de résoudre les problèmes du quotidien, et d'être un relais des démarches RH. Par exemple, les managers de proximité contribuent à identifier les besoins en compétences, participent à la définition des profils de recrutement, réalisent l'évaluation des agents ou encore proposent des promotions. Ce dialogue régulier avec les services RH permet de mieux articuler les besoins opérationnels avec les politiques RH. Pour accompagner cette évolution et appuyer ces fonctions, plusieurs outils de la DGAFP sont déjà disponibles, comme les guides sur le recrutement et l'encadrement, qui fournissent des repères pratiques sur différents thèmes, tels que l'organisation du travail, le management à distance, le dialogue social ou la conduite du changement (DGAFP, 2021<sup>[34]</sup> ; DGAFP, 2017<sup>[35]</sup>), ou bien les différents numéros de la « Boussole du manager », ainsi que des fiches pratiques à destination des managers de proximité (DGAFP, 2022<sup>[36]</sup> ; DGAFP, 2022<sup>[37]</sup>). Un autre exemple est la démarche « Imaginons ensemble l'avenir des services publics de l'État en région Grand Est », qui illustre cet accompagnement (Préfecture de région Grand Est, 2021<sup>[38]</sup>). Des managers ont coconstruit, avec le Lab'Est de la DITP, des outils et référentiels pour partager les bonnes pratiques et interroger leurs postures managériales dans un environnement complexe.

Le rôle des managers intermédiaires et de direction évolue également, caractérisé par une implication accrue dans la communication et le dialogue avec les citoyens, comme l'a montré la crise sanitaire. Ces évolutions soulèvent la question de leur accompagnement et de la clarification de leurs responsabilités. La transformation des pratiques managériales ne se limite pas à l'acquisition de compétences techniques : elle touche la capacité à animer, fédérer et incarner une culture de coopération. Des initiatives comme le « campus du manager » porté par le ministère des armées, ou programme de mentorat intergénérationnel MERCI qui existe au sein des MEF contribuent à décloisonner les pratiques, en confrontant les expériences des managers plus expérimentés avec les attentes des nouvelles générations.

À destination de l'ensemble des managers, la DGAFP a porté la démarche « haute qualité managériale », visant à accompagner les services centraux et déconcentrés de l'État dans l'évaluation et l'amélioration de leurs pratiques managériales. Centrée sur l'organisation et le collectif, elle complète les dispositifs existants axés sur le développement individuel et le leadership.

Fondée sur un diagnostic structuré à partir d'une grille d'analyse, elle permet d'identifier de manière objective les forces et les axes de progrès de chaque service et d'élaborer un plan d'action aligné sur ses priorités internes. Expérimentée dans 17 structures, son déploiement sera élargi à partir du troisième trimestre 2025 sur la base du volontariat. Une telle démarche peut être un outil pertinent pour mieux mesurer la qualité du management dans la fonction publique.

Cependant, pour que l'évolution du rôle des managers devienne une réalité tangible, elle doit s'accompagner d'un véritable espace d'autonomie. Aujourd'hui, la culture managériale de l'administration publique reste fortement structurée par des approches hiérarchiques et un cadre procédural dense, ce qui s'explique en partie par des exigences de transparence, de responsabilité, et de continuité propre au service public. Cette organisation limite la prise d'initiative et entretient une dilution des responsabilités, qui freine l'appropriation concrète des missions RH. Ainsi, les exigences propres au service public ne doivent pas empêcher de développer des espaces d'autonomie plus clairs, sans que chaque décision passe systématiquement par l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Une telle évolution contribuerait non seulement à rendre les services publics plus efficaces, mais aussi à renforcer la motivation des managers de proximité et intermédiaires en leur témoignant davantage de confiance.

Ancrer cette évolution des missions et des pratiques managériales dans la gestion quotidienne passe en partie par leur reconnaissance et leur valorisation dans les processus d'évaluation de la performance. En France, l'évaluation reste aujourd'hui principalement centrée sur l'atteinte des objectifs de politique publique, sans toujours autant valoriser certaines dimensions transversales pourtant de plus en plus cruciales, comme l'animation des équipes, la conduite du changement ou le développement de la coopération. Des évolutions récentes vont néanmoins dans ce sens. Le décret n°2022-720 du 27 avril 2022 prévoit ainsi une évaluation collégiale des agents de l'encadrement supérieur par les employeurs publics, au moins tous les six ans. Cette évaluation vise non seulement à apprécier les réalisations, mais aussi la qualité des pratiques professionnelles, les besoins de renforcement ou de diversification des compétences, ainsi que l'aptitude à assumer des responsabilités de niveau supérieur. Ce dispositif est aujourd'hui effectif dans tous les ministères, ainsi que, de façon interministérielle pour les cadres dirigeants (nommés en conseil des ministres). De plus, un référentiel interministériel des compétences managériales a été élaboré par la DIESE. Il est aujourd'hui utilisé par tous les employeurs pour l'évaluation et le recrutement des cadres supérieurs, cadres de direction et cadres dirigeants.

### **2.3.2. Renforcer la gestion stratégique et la professionnalisation des parcours managériaux**

*À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE*

Dans de nombreux modèles de fonction publique, l'accès à des responsabilités managériales reste une étape quasi obligatoire pour progresser dans une carrière publique. Pourtant, l'envie d'endosser ces responsabilités varie d'un agent à un autre. Le management est ainsi encore trop fréquemment vécu comme un passage obligé, et non comme un choix pleinement assumé. Cette situation soulève deux enjeux majeurs pour la fonction RH : garantir que les managers disposent bien des compétences nécessaires, et leur offrir des perspectives d'évolution et d'apprentissage adaptées à leur profil.

De nombreux pays Membres de l'UE et de l'OCDE relèvent une attractivité limitée des postes d'encadrement. Les responsabilités associées, comme la pression hiérarchique, la charge administrative, ou la gestion d'équipes en tension, peuvent freiner les candidatures, notamment dans un contexte où les attentes vis-à-vis des managers sont de plus en plus fortes. Même si peu de données chiffrées existent à ce stade, cette difficulté à susciter des vocations managériales est un signal d'alerte partagé par plusieurs administrations. Elle appelle une action résolue pour rendre le rôle de manager plus clair, mieux accompagné et reconnu comme une fonction à part entière.

*En France, des inégalités d'accompagnement entre cadres supérieurs, cadres de direction et cadres dirigeants*

En France, les cadres dirigeants bénéficient d'un accompagnement individualisé proactif progressivement mis en œuvre, allant au-delà de la seule gestion administrative de leur carrière. Les DES, coordonnées par la DIESE, accompagnent les cadres dirigeants tout au long de leur parcours en animant les revues de cadres, en professionnalisant les processus de recrutement et en facilitant l'accès à des mobilités diversifiées. La DIESE propose également un large éventail de modules de formation et de dispositifs de développement, comme les cycles CYSDEM pour les futurs cadres de direction, le cycle des hautes études de service public (CHESP) pour les futurs cadres dirigeants, des séminaires, du coaching, un accompagnement à la prise de poste et une évaluation sexennale « parcours et carrière ». Ces démarches visent à renforcer la visibilité sur les parcours de carrière des cadres dirigeants et l'accompagnement dont ils font l'objet et à consolider les trajectoires professionnelles.

Le soutien apporté aux autres catégories de managers demeure, pour sa part, encore variable selon les administrations, en lien notamment avec les métiers exercés ou la répartition géographique des effectifs. S'il est essentiel de valoriser l'expertise métier, il est tout aussi important de reconnaître les compétences transversales, notamment les *soft skills* et la capacité à animer une équipe. Une gestion plus attentive des parcours et des aspirations managériales pourrait contribuer à rendre ces fonctions plus attractives et à renforcer la qualité du management public.

Ainsi, pour les cadres de proximité et intermédiaire, la transition managériale interroge particulièrement l'équilibre entre expertise métier et missions d'encadrement, les parcours professionnels restant souvent structurés par l'ascension hiérarchique. Afin de répondre à cet enjeu, plusieurs dispositifs ont été mis en place pour offrir davantage de souplesse et de choix aux agents. Ainsi, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a développé des carrières dites « en Y », permettant aux inspecteurs de décider, à un certain stade, de s'orienter vers une voie managériale, axée sur la gestion d'équipe, ou vers une voie technique, centrée sur l'expertise. Une telle approche, encore cantonnée à un nombre restreint de parcours, peut faciliter l'identification et la préparation des agents souhaitant volontairement s'investir dans des fonctions d'encadrement. Parallèlement, le développement de viviers de managers potentiels, tels qu'existants au sein de certaines administrations, contribue à renforcer l'émergence de profils ayant une appétence réelle pour le management. Il importe ainsi que ces dispositifs soient perçus comme des trajectoires choisies et accompagnées, et non comme une étape imposée pour progresser dans la carrière. Au sein du ministère des Affaires Étrangères, cette logique se matérialise à travers les évaluations sexennales qui s'appuient sur un référentiel de compétences managériales et métiers élaboré par la DGA/DES à partir des orientations de la DIESE. Structuré en 16 volets répartis en cinq domaines (stratégie et conception, action et exécution, incarnation, management, et métiers et domaines d'expertise) il tient compte des spécificités du ministère, notamment la polyvalence des parcours, la mobilité géographique et la compréhension de l'altérité, renforçant ainsi la professionnalisation et la reconnaissance du management.

En parallèle, la mobilité horizontale constitue un levier essentiel pour renforcer la gestion des parcours managériaux. Elle permet d'éviter que les managers restent trop longtemps sur un même poste, ce qui peut conduire à un essoufflement des pratiques et limiter la prise de recul. En diversifiant les expériences, la mobilité offre l'opportunité d'acquérir de nouvelles compétences, de s'adapter à d'autres contextes organisationnels et d'élargir sa compréhension des enjeux publics. Lorsqu'elle s'accompagne d'un changement d'administration, elle contribue également au développement d'une culture managériale plus interministérielle, qui favorise la diffusion de pratiques communes et le décloisonnement des approches. Cette culture partagée doit toutefois rester suffisamment souple pour tenir compte des spécificités attendues en matière de leadership, qu'il s'agisse d'un poste en administration centrale, en service déconcentré ou dans une fonction transverse.

## Références

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (2024), *Quel est le bilan énergétique et environnemental global du télétravail ?*, <https://infos.ademe.fr/societe-politiques-publiques/2024/quel-est-le-bilan-energetique-et-environnemental-global-du-teletravail/>. [24]
- Code de l'environnement (2025), *Section 4 : Bilan des émissions de gaz à effet de serre et plan climat-air-énergie territorial (Articles L229-25 à L229-26)*. [28]
- Commission de la fonction publique (2026), *L'intelligence artificielle dans les processus d'embauche*, <https://www.canada.ca/fr/commission-fonction-publique/services/cadre-nomination/guides-outils/ia-processus-embauche.html>. [16]
- Commission européenne (2024), *Eurobaromètre Standard 101 - Printemps 2024*. [2]
- Cour des comptes (2024), *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la Direction interministérielle du numérique*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-07/20240710-S-2024-0754-Pilotage-transformation-numerique-Etat-par-direction-interministerielle-du-numerique.pdf>. [13]
- Cour des comptes (2023), *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230710-Recours-par-Etat-aux-prestations-intellectuelles-cabinets-conseil\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230710-Recours-par-Etat-aux-prestations-intellectuelles-cabinets-conseil_0.pdf). [10]
- DGAFP (2025), *Nouvelles formes d'organisation du travail et management : éclairages et leviers opérationnels*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/la-boussole-du-manager6.pdf>. [32]
- DGAFP (2025), *Un agent de la fonction publique sur six déclare télétravailler en 2023*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Publications%20Etudes%20et%20statistiques/Point%20stat/2025/un-agent-de-la-fonction-publique-sur-six-declare-teletravailler-en-2023.pdf>. [29]
- DGAFP (2024), *Fonction Publique: Chiffres clés 2024*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport-annuel/cc-2024-web.pdf>. [18]
- DGAFP (2024), *Schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État 2024-2027*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/schema-directeur-de-la-politique-de-formation-professionnelle-tout-au-long-de-la-vie-des-agents-de-letat-2024-2027>. [7]
- DGAFP (2024), *Schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État pour la période 2024-2027*, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/20241230\\_schema\\_directeur\\_2024\\_2027\\_version\\_finale\\_synthetique.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/20241230_schema_directeur_2024_2027_version_finale_synthetique.pdf). [22]
- DGAFP (2024), *Stratégie d'usage de l'intelligence artificielle en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide-strategie-usage-intelligence-artificielle.pdf>. [19]

- DGAFF (2023), *Un jeu sérieux et un podcast à découvrir sur le télétravail*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-actualites/un-jeu-serieux-et-un-podcast-decouvrir-sur-le-teletravail>. [33]
- DGAFF (2022), *La boussole du manager: Management intergénérationnel*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/la-boussole-du-manager-management-intergenerationnel>. [36]
- DGAFF (2022), *La boussole du manager: Manager par les valeurs*. [37]
- DGAFF (2022), *La feuille de route des SIRH de l'État*, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Images/La%20DGAFF/Transformation%20RH/20230331-FDR\\_SIRH.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Images/La%20DGAFF/Transformation%20RH/20230331-FDR_SIRH.pdf). [17]
- DGAFF (2021), *Structurer la fonction Recrutement*, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide\\_structurer\\_la\\_fonction\\_recrutement.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide_structurer_la_fonction_recrutement.pdf). [34]
- DGAFF (2017), *Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/guide-de-l-encadrant-web.pdf>. [35]
- DITP (2019), *Nouvelles méthodes de travail, la DITP accompagne le changement dans la fonction publique*, <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/nouvelles-methodes-de-travail-la-ditp-accompagne-le-changement-dans-la-fonction>. [31]
- Eurostat (2024), *Individuals' level of digital skills*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc\\_sk\\_dskl\\_i21\\_custom\\_11798835/default/table?lang=en&page=time:2023](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i21_custom_11798835/default/table?lang=en&page=time:2023). [6]
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [14]
- Gouvernement (2024), *Stratégie de décarbonation de l'État*, [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Strategie\\_decarbonation\\_Etat\\_VF.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Strategie_decarbonation_Etat_VF.pdf). [26]
- Journal officiel (2022), *Accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique*, [https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=8dD3wEzkeHmp59Q\\_y7JrpyvZj44jEoKbW5FqgNLxO1g=](https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=8dD3wEzkeHmp59Q_y7JrpyvZj44jEoKbW5FqgNLxO1g=). [30]
- Nations Unies / Convention-cadre sur les changements climatiques (2015), *Adoption de l'Accord de Paris, 21e Conférence des Parties*. [20]
- OCDE (2024), *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024 : Instaurer la confiance dans un contexte complexe*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/80ddd09b-fr>. [1]
- OCDE (2024), *Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales/fédérales*. [15]
- OCDE (2023), *Emploi et gestion publics 2023 : Vers une fonction publique plus flexible*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-fr>. [4]

- OCDE (2023), *Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France: Vers une approche territoriale*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab9e8585-fr>. [8]
- OCDE (2022), *Towards which future for schools of government?*. [21]
- OCDE (2021), *Emploi et gestion publics 2021 : L'avenir de la fonction publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-fr>. [9]
- OCDE (à paraître), *Governing with Artificial Intelligence - The state of play and way forward in core governments functions*. [3]
- Préfecture de région Grand Est (2021), *Imaginons ensemble l'avenir des services de l'État du Grand Est*, <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/Actualites/Economie-et-emploi/Developpement-numerique/Imaginons-ensemble-l-avenir-des-services-de-l-Etat-du-Grand-Est>. [38]
- Premier ministre (2024), *Circulaire n° 6434-SG du 3 janvier 2024 : Politique salariale interministérielle des métiers de la filière numérique*, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/actualites/circulaire\\_numero\\_6434-sg\\_referentiel\\_numerique.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/actualites/circulaire_numero_6434-sg_referentiel_numerique.pdf). [12]
- Premier ministre (2023), *Circulaire n° 6391-SG du 7 février 2023: Pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatiques (PII)*, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45407>. [11]
- Première ministre (2023), *Circulaire n° 6425-SG du 21 novembre 2023 relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État*, [http://legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45511?page=1&pageSize=25&query=\\*&searchField=ALL&searchType=ALL&sortValue=SIGNATURE\\_DATE\\_DESC&tab\\_selection=circ&typePaginaton=DEFAULT](http://legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45511?page=1&pageSize=25&query=*&searchField=ALL&searchType=ALL&sortValue=SIGNATURE_DATE_DESC&tab_selection=circ&typePaginaton=DEFAULT). [27]
- SG REFORM (2025), *Supporting reforms to reinforce efficient and high quality public administrations*, [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance/greening-french-public-administration\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance/greening-french-public-administration_en). [23]
- Tao, Y. et al. (2023), « Climate mitigation potentials of teleworking are sensitive to changes in lifestyle and workplace rather than ICT usage », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 120/39, <https://doi.org/10.1073/pnas.2304099120>. [25]
- Vuorikari, R., Kluzer, S. and Punie, Y. (2022), « DigComp 2.2, The Digital Competence framework for citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes », *Publications Office of the European Union*, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/115376>. [5]

# **3**

## **Rendre la fonction RH plus résiliente et orientée vers l'avenir**

---

Ce chapitre présente une voie à suivre pour la fonction RH face aux grandes transitions. Il s'articule autour de trois axes principaux : la définition du cap, qui conjugue leadership et planification stratégique pour fournir une orientation claire ; les capacités RH, c'est-à-dire les outils, processus et compétences nécessaires pour mener à bien la transformation ; et la coopération, qui englobe la coordination interne au sein et entre les administrations ainsi que l'engagement externe. Il s'appuie sur le contexte français et sur les pratiques pertinentes des pays membres de l'UE et de l'OCDE.

---

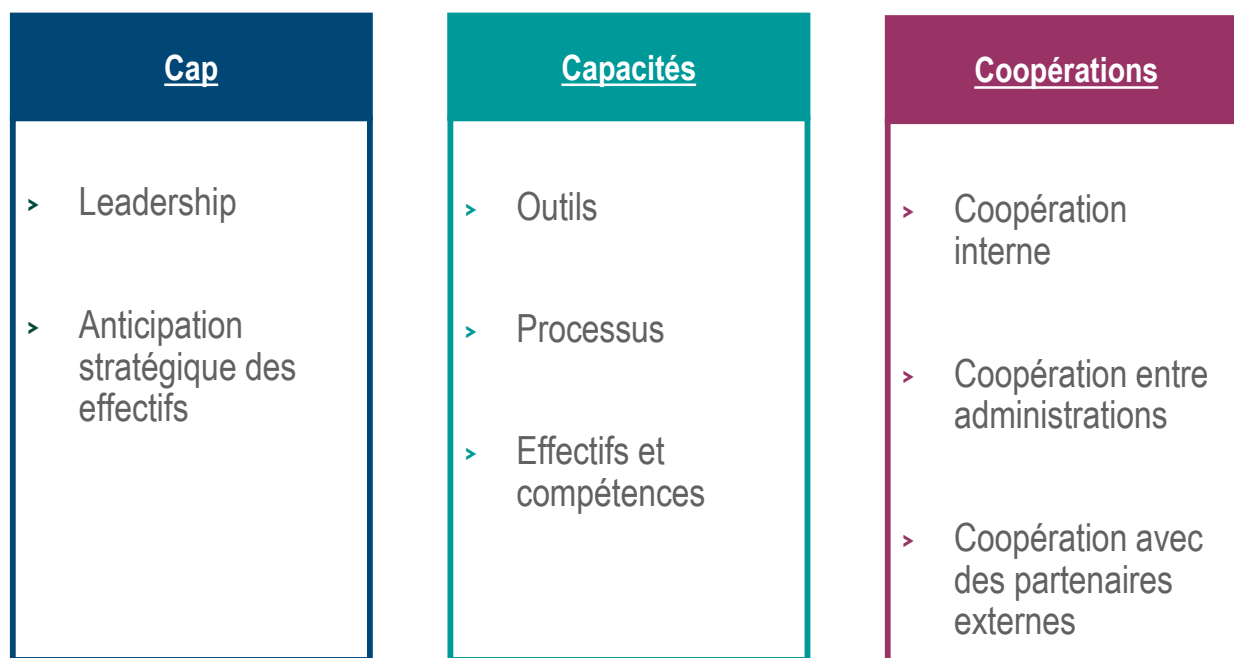
Malgré leurs spécificités et leurs impacts propres, les trois grandes transitions susmentionnées engendrent en réalité des effets convergents sur la fonction RH. Elles se superposent à d'autres dynamiques structurantes, comme le vieillissement de la population ou le renforcement de la confiance dans les institutions publiques. Ces différentes transitions partagent un même horizon commun, appelant des administrations plus résilientes et capables d'anticiper les mutations profondes de la société.

Dans ce contexte, il existe des réponses communes à ces grandes transformations : développer un leadership capable de saisir les enjeux, instaurant un environnement propice à l'expérimentation et l'innovation, renforcer les compétences de l'ensemble des agents, attirer des talents disposant d'expertises rares, concevoir des parcours de formation adaptés, transformer les environnements de travail ou anticiper les ruptures à venir. Réponses communes qui devront être développées et renforcées par la filière RH pour accompagner les services et penser sa propre transformation.

Ainsi, faire face à ces défis suppose de repenser la fonction RH autour de trois dimensions principales (Graphique 3.1) :

- La première est celle d'un **cap**, qui combine leadership et planification stratégique pour donner un cap clair et cohérent ;
- La deuxième est celle des **capacités**, entendues comme l'ensemble des outils, des processus et des compétences que mobilisent les professionnels RH pour piloter la transformation ;
- Enfin, la troisième est celle des **coopérations**, qu'il s'agisse de coopérations internes entre administrations ou externes avec les organisations syndicales, les acteurs du marché du travail ou les partenaires académiques.

Graphique 3.1. Un modèle de fonction RH résiliente et orientée vers l'avenir



Source : Élaboration des auteurs.

Ces trois dimensions trouvent un écho dans le projet stratégique de la DGAFP, en cours de construction, autour de cinq axes : « bâtir une fonction RH plus stratégique », « mettre la politique RH au service de la transformation publique en partant des besoins des agents et des territoires » « passer à une logique d'accompagnement des employeurs publics », « incarner l'État employeur en portant un discours fédérateur et valorisant sur les agents » et « conforter la marque employeur DGAFP et fédérer une communauté RH publique ».

Le niveau de maturité sur ces trois plans varie sensiblement d'un pays Membre de l'UE et de l'OCDE à l'autre. Cette section examine à quoi peut ressembler une fonction RH dotée du cap, des capacités et des collaborations nécessaires, identifie des pratiques inspirantes observées à l'international, et analyse le degré de préparation de la France face à ces transitions.

### 3.1. Définir un cap pour une gestion des effectifs à l'épreuve du temps

Développer une vision d'ensemble est nécessaire pour expliquer pourquoi la fonction RH doit évoluer face aux transitions, dans un contexte où les changements s'accroissent et se multiplient. Ce cap doit permettre de donner une direction claire et de fédérer les acteurs autour d'objectifs partagés en fixant des priorités et en préparant la fonction RH à piloter les impacts humains des transformations plutôt que de les subir. Cela passe par un leadership à l'écoute et à l'action et une meilleure capacité de GPEEC.

La France a posé des fondations solides pour accompagner les cadres dirigeants à développer un cap pour faire face aux grandes transitions. Plusieurs initiatives ambitieuses témoignent de cet engagement : la formation des 25 000 cadres supérieurs à la transition écologique, pilotée par la DIESE, a été menée à bien avec l'appui localement des PFRH, la démarche « haute qualité managériale », portée par la DGAFP et expérimentée au sein de 17 services centraux et déconcentrés amorce une transformation des pratiques de leadership, et l'INSP, les IRA et les autres écoles de service public jouent un rôle structurant dans l'ouverture des cadres à l'innovation. Ces efforts sont complétés par l'appui stratégique de la DITP et l'ancrage de la prospective au sein d'instances comme le CORH.

Cependant, le passage à l'action reste un défi majeur. L'appropriation effective des compétences acquises, leur valorisation dans l'environnement opérationnel, et la généralisation des pratiques prospectives peinent à s'imposer. Pour renforcer cette dynamique, plusieurs leviers peuvent être actionnés : aligner les outils d'évaluation sur les nouvelles compétences, institutionnaliser la planification par scénarios, renforcer le pilotage de la GPEEC, et décliner les réflexions stratégiques au plus près des pratiques professionnelles. Ensemble, ces mesures pourraient permettre une transformation plus profonde et plus cohérente des administrations publiques françaises face aux transitions.

## Pistes d'évolution

Impliquer le leadership dans l'anticipation et la gestion des transitions, notamment en :

- Intégrant la gestion des grandes transitions dans les référentiels de compétence des cadres supérieurs et dirigeants et développer des objectifs de performance relatifs aux grandes transitions dans les évaluations annuelles des cadres supérieurs ;
- Intégrant l'accompagnement des transitions et sa prise en compte dans les pratiques managériales et le pilotage des organisations dans l'évaluation à 360 ou 180 degrés des cadres supérieurs ;
- Encourageant une culture d'expérimentation maîtrisée, par exemple en autorisant la conduite d'expérimentations à petite échelle avec un mandat clair et un cadre sécurisé pour tester de nouveaux modes de travail ou dispositifs de gestion RH ;
- Valorisant les comportements innovants et collaboratifs tels que décrits dans le référentiel de compétences des cadres développé par la DIESE, par exemple en créant des dispositifs formels de reconnaissance pour distinguer les cadres qui démontrent une forte capacité à collaborer, innover, et travailler en réseau au-delà de leur périmètre administratif.

Renforcer l'anticipation stratégique des ressources humaines, notamment en :

- Intégrant la planification par scénarios pour orienter les décisions sur les ressources humaines, en élaborant régulièrement des scénarios à 10-15 ans et tester leurs implications sur les compétences, les métiers, les effectifs et la fonction RH elle-même ;
- Développant un accompagnement méthodologique et interministériel à la planification stratégique des effectifs, par exemple en développant un modèle de maturité de la GPEC permettant aux administrations d'évaluer leur niveau actuel et en accompagnement des administrations pilotes pour franchir une étape supplémentaire de maturité ;
- Poursuivant les efforts de mise en commun et d'exploitation stratégique des données RH, notamment au travers d'une harmonisation des modalités de saisine dans les outils déjà existants et par l'analyse des grandes tendances d'évolutions et de leur impact sur les données RH.

### 3.1.1. Un leadership impliqué dans l'anticipation et la gestion des transitions

#### *Mobiliser les cadres dirigeants publics pour accompagner les transitions*

Les grandes transitions requièrent une prise de conscience accrue et un engagement actif des cadres dirigeants de la fonction publique. Ces derniers sont en première ligne pour traduire les orientations politiques en actions concrètes et les mettre en œuvre au sein des administrations. Leur implication est donc un levier essentiel pour renforcer la capacité du secteur public à déployer des politiques à la hauteur de ces défis et pour mobiliser l'ensemble des équipes au niveau organisationnel. Cela requiert cependant d'investir des ressources, humaines et financières, dans l'accompagnement de ces cadres dirigeants, et de créer des espaces de dialogue entre pairs, afin qu'ils puissent partager leurs réussites comme leurs difficultés face à la mise en œuvre d'objectifs transversaux, souvent complexes.

Comme susmentionné, différentes administrations peuvent être en charge de l'accompagnement des cadres de la fonction publique (voir la section « Gestion de l'encadrement » au chapitre 1). Ces administrations sont des acteurs centraux pour former et accompagner les cadres aux grandes transitions qui impactent leur travail et celui de leurs équipes. Ces dernières peuvent s'assurer de l'inclusion d'éléments de mesure de la performance des cadres sur ces sujets transversaux et horizontaux (OCDE,

2021<sup>[1]</sup>). Ainsi, dans 58 % des pays Membres de l'OCDE, les objectifs nécessitant une collaboration entre ministères ou agences sont confiés à plusieurs cadres dirigeants qui partagent la responsabilité des résultats. À l'inverse, dans 19 % des pays Membres, ces objectifs de performance sont généralement uniquement associés au seul périmètre individuel des cadres dirigeants, ce qui limite la capacité de ces derniers à répondre efficacement aux grandes transitions.

En France, les pratiques de gestion de la performance des sujets transversaux demeurent variables selon les postes et les politiques développées. Cependant, différents programmes visent à renforcer la prise de conscience de l'importance de ces transitions, et à soutenir la montée en compétences, en lien avec ces transitions, des cadres supérieurs. Par exemple, l'objectif ambitieux fixé en 2022 de formation de l'ensemble des 25 000 cadres supérieurs de la fonction publique d'État à la transition écologique a été atteint (voir la section sur « Une acculturation aux enjeux de la transition écologique avancée en France » au chapitre 2).

Toutefois, certaines difficultés persistent en ce qui concerne le suivi et l'appropriation effective de ce type de formation. Il s'agit ainsi de réussir à aller au-delà du seul déploiement de ces initiatives, en veillant à ce que l'environnement opérationnel des cadres dirigeants puisse intégrer et valoriser leur apprentissage. À cet égard, plusieurs leviers peuvent être mobilisés : intégration de la maîtrise des compétences liées aux grandes transitions dans les évaluations annuelles, collecte et exploitation des retours d'expérience, ou suivi à travers des évaluations à 360 degrés de leur capacité à appliquer le contenu des formations, notamment en matière de transformation managériale et de conduite du changement.

#### *Incarner les valeurs du service public en répondant aux évolutions des attentes des agents publics et de la société*

Les cadres dirigeants doivent aujourd'hui veiller à l'incarnation et à la transmission des valeurs du service public dans un environnement marqué par la diversification des profils, des statuts et des modalités de travail (Gerson, 2020<sup>[2]</sup>). Ces valeurs, telles que l'intégrité, l'impartialité, le sens de l'intérêt général et la responsabilité constituent des repères essentiels pour guider l'action publique. Leur mise en pratique soulève toutefois des tensions permanentes entre objectifs parfois contradictoires, comme concilier efficacité et efficience, ou assumer la responsabilité tout en encourageant la prise de risque nécessaire à l'innovation.

À travers les pays Membres de l'OCDE, 65 % des pays définissent clairement les valeurs du service public comme étant un domaine clé du référentiel de compétences des dirigeants publics (OCDE, 2021<sup>[1]</sup>). Aux Pays-Bas, les cadres dirigeants collaborent fréquemment avec d'autres administrations, le secteur privé et la société civile pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques. Cette approche va de pair avec des discussions afin de clarifier les limites du mandat des cadres dirigeants, de gérer les attentes des parties prenantes, et d'échanger avec d'autres cadres dirigeants rencontrant des défis similaires.

En France, une édition de la Boussole du manager s'est inscrite dans cette dynamique en proposant aux cadres dirigeants un outil pour traduire concrètement les valeurs du service public dans leur pratique quotidienne (DGAFP, 2022<sup>[3]</sup>). Elle invite à dépasser une approche déclarative des valeurs pour les ancrer dans la gestion des équipes, les arbitrages stratégiques et la coopération interinstitutionnelle. Son utilisation régulière peut ainsi contribuer à harmoniser les comportements managériaux, à clarifier les attentes vis-à-vis des cadres dirigeants et à renforcer la confiance entre administration, agents et citoyens.

#### *Renforcer les capacités d'innovation des cadres dirigeants*

De plus en plus, les leaders doivent relever des défis de politique publique à travers des approches innovantes, souvent appuyées par le numérique. Les grandes transitions invitent à concevoir des politiques plus agiles, capables de s'adapter à des environnements complexes et évolutifs. Ces transformations impliquent de développer de nouvelles capacités au sein de la haute fonction publique,

qu'il s'agisse d'adopter des postures managériales plus collaboratives ou de cultiver la capacité à intégrer des perspectives extérieures. Elles supposent également de faire évoluer les structures et processus organisationnels, pour créer des espaces favorisant l'expérimentation, l'apprentissage collectif et la coopération au-delà des frontières administratives traditionnelles.

Cela peut être mis en place à travers des programmes dédiés. La Lettonie met, ainsi, en œuvre un programme structurant de développement du leadership à destination des cadres dirigeants de l'administration publique. Porté par la Chancellerie d'État, il concerne environ 270 responsables issus de plus de 100 institutions. Ce programme articule formation modulaire, coaching individuel, mentorat entre pairs et activités de réseau, sur la base d'un cadre de compétences coconstruit avec les bénéficiaires. Il a également permis de créer un espace inédit de dialogue entre dirigeants publics. D'abord soutenu par des fonds européens (2016–2022), il est aujourd'hui pérennisé grâce à un financement national et s'inscrit dans une stratégie de long terme pour faire du leadership un levier de transformation publique. Au Canada, les services d'évaluation et de perfectionnement du leadership de la Commission de la fonction publique offrent des évaluations des compétences en leadership, des tests psychométriques, ainsi que du coaching et du soutien aux cadres. Ces services favorisent un leadership adaptatif, la connaissance de soi et la capacité à mener le changement dans des environnements complexes.

En France, l'INSP et la DITP jouent un rôle central dans l'acculturation des cadres supérieurs à l'innovation publique. Les « *learning expeditions* » de l'INSP permettent en effet aux cadres supérieurs d'être exposés à d'autres contextes et d'observer des initiatives innovantes, notamment dans des laboratoires d'innovation publique. Ces dispositifs contribuent à développer une culture de l'innovation et à renforcer l'ouverture d'esprit nécessaire à la conduite du changement. En parallèle, la DITP apporte son appui pour développer un cadre institutionnel accueillant l'innovation et en consacrant des marges de manœuvre et un potentiel soutien financier. Ces initiatives ouvrent des perspectives intéressantes pour structurer des communautés de pratique et de réseaux de managers, au-delà des seuls cercles d'experts de l'innovation, et ainsi renforcer la capacité collective à innover pour mieux répondre aux grandes transitions. Cela requiert cependant un environnement propice à l'innovation dépassant le seul cadre fourni par la DITP, mais présent dans l'ensemble des administrations publiques.

### **3.1.2. Une anticipation stratégique des ressources humaines renforcée**

#### *Intégrer la planification par scénarios pour orienter les décisions sur les ressources humaines*

L'intégration de la prospective et de la planification par scénarios contribuent à renforcer la capacité des administrations à anticiper l'évolution des besoins en compétences et en effectifs. Ces approches permettent d'imaginer plusieurs futurs plausibles, d'identifier les incertitudes les plus structurantes, et d'élaborer des stratégies de GRH plus robustes et résilientes. Elles constituent ainsi un appui essentiel à la GPEEC, notamment dans un contexte marqué par des transitions rapides et aux effets parfois difficiles à prévoir.

En Australie, dans le cadre de la revue indépendante du service public australien menée en 2018, le Boston Consulting Group a conduit un exercice de planification par scénarios pour aider l'administration australienne à se préparer à l'horizon 2030 (Boston Consulting Group, 2018<sup>[4]</sup>). Quatre futurs plausibles ont été modélisés : *Techsplosion*, un scénario marqué par une montée en puissance des technologies de rupture ; *Devolution Revolution*, où la confiance des citoyens se recentre sur les échelons locaux ; *Wikigov*, caractérisé par une exigence accrue de transparence et de démocratie participative ; et *New World (Dis)Order*, dans un contexte mondial instable et fragmenté. Cette démarche prospective permet de renforcer la résilience de l'administration en identifiant les facteurs clés de succès transversaux pour affronter ces scénarios hypothétiques, tels que la flexibilité organisationnelle, la mobilisation de compétences spécialisées ou l'utilisation accrue des données.

En France, certains ministères, comme celui des Armées, recourent déjà à la planification par scénarios, en réponse à l'accélération des évolutions technologiques et stratégiques qui affectent leur cœur de métier. Toutefois, ces pratiques demeurent limitées au niveau ministériel et pas institutionnalisées au niveau interministériel. Deux leviers apparaissent prioritaires pour structurer cette dynamique. D'une part, il apparaît pertinent d'inscrire la planification par scénarios dans un processus de veille stratégique commun, piloté par la DGAFP au titre de sa mission de prospective RH, en lien étroit avec le CORH ou des acteurs comme France Stratégie et l'INSEE, afin de mutualiser les expertises et d'assurer une continuité méthodologique. D'autre part, la mise en place de mécanismes de coordination entre le niveau interministériel et les ministères permettrait de développer des scénarios partagés et de renforcer la capacité des directions RH à se les approprier. Ces mécanismes pourraient s'accompagner de formations ciblées à la prospective et d'un réexamen périodique des hypothèses et tendances identifiées, afin de garantir leur pertinence opérationnelle.

*Analyser les tendances d'évolution de l'emploi public pour anticiper les futurs besoins en compétences et les emplois émergents*

La démarche de GPEEC apparaît d'autant plus nécessaire que la fonction publique fait face à un contexte tridimensionnel : des défis liés à son attractivité, un vieillissement progressif mais marqué des effectifs, et des transitions majeures qui transforment en profondeur les métiers et les compétences attendues. Ces trois facteurs imposent aux administrations une anticipation fine afin de prévenir les pénuries critiques.

À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, certaines administrations cherchent à mieux analyser ces tendances d'évolution et leurs conséquences sur les effectifs publics. En Australie, la Commission du Service Public a engagé un programme visant à renforcer la planification des effectifs au sein de l'administration fédérale, en s'appuyant sur une évaluation approfondie de maturité des administrations. Cette démarche s'articule autour de quatre piliers : le développement des compétences des planificateurs et des managers, la responsabilisation et l'autonomisation des dirigeants, la création d'outils partagés, et l'exploitation d'analyses de données pour éclairer les décisions. La crise du COVID-19 a souligné la nécessité de disposer de ces capacités pour assurer la continuité des missions et mobiliser rapidement les agents. Par ailleurs, au Royaume-Uni, la transition numérique a entraîné le développement de la filière *Digital, Data and Technology* (DDAT). Cette filière s'articule autour de prospective et de politique de carrière, permettant d'accompagner la transformation numérique par des trajectoires professionnelles attractives et visibles. À terme, le Royaume-Uni a pour ambition de voir 6 % de ses effectifs publics faire partie de cette filière, ce qui constitue un chantier important pour la fonction RH.

En France, les tendances d'évolution de l'emploi public sont discutées au sein du CORH, une instance de dialogue, qui réunit des employeurs des trois versants de la fonction publique, des représentants du secteur privé, du milieu universitaire et de la recherche. Depuis sa refonte en 2022, ses travaux ont notamment porté sur l'évolution des métiers et des stratégies RH. De plus, d'autres travaux sont menés de façon périodique par d'autres administrations ou organismes publics. Ainsi, France Stratégie a récemment mené différents travaux sur certaines tendances ayant cours au sein de la fonction publique (France Stratégie, 2024<sup>[5]</sup>).

Cependant, la GPEEC demeure encore souvent le parent pauvre de la fonction RH à l'échelle ministérielle, en l'absence d'outils partagés et de dispositifs opérationnels de pilotage (voir la section sur « Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences » au chapitre 1). Malgré la publication d'un guide méthodologique en 2016 (DGAFP, 2016<sup>[6]</sup>), les démarches peinent à s'ancrer durablement dans les pratiques, en raison d'une animation transversale encore limitée, d'un accompagnement méthodologique insuffisant, et d'absence de dispositifs communs permettant un suivi effectif. Cette situation conduit à un développement hétérogène des démarches selon les ministères, au détriment d'une vision stratégique partagée. Elle est toutefois appelée à évoluer, dans le cadre de l'animation par la DGAFP d'une communauté interministérielle d'acteurs de la GPEEC, dont l'un des objectifs sera de partager des référentiels méthodologiques et des bonnes pratiques issues des ministères, en vue d'actualiser les outils existants.

Dans ce contexte, et afin de mieux piloter la GPEEC interministérielle, il pourrait être judicieux de décliner les travaux du CORH au sein de groupes de travail associant professionnels RH dédiés et certains managers de proximité. Une telle démarche renforcerait l'appropriation des analyses prospectives par les acteurs chargés de les traduire concrètement en pratiques professionnelles. Elle nécessiterait en parallèle de clarifier la répartition des rôles entre l'échelon interministériel, garant d'une vision globale, et les ministères, porteurs de l'expertise métier. Cette coordination gagnerait à s'appuyer sur un cadre de référence commun, incluant la définition précise des responsabilités, des méthodes de production et de mise à jour des cartographies métiers et compétences, ainsi que des modalités de partage des informations.

### 3.2. S'assurer que la fonction RH dispose des capacités dont elle a besoin

Les capacités de la fonction RH sont au cœur de la conduite efficace des transformations. Elles reposent sur trois composantes complémentaires. D'une part, les outils doivent être disponibles, actualisés et effectivement utilisés par les professionnels RH afin de garantir l'efficacité des missions RH. D'autre part, les processus doivent concilier conformité aux exigences réglementaires et aux principes de la fonction publique, et recherche de simplification et de lisibilité afin de favoriser leur appropriation et de fluidifier leur mise en œuvre. Enfin, le développement des compétences des agents RH doit accompagner l'évolution de certaines missions vers des responsabilités plus stratégiques qui dépassent le cadre strictement administratif, tout en maintenant la maîtrise des fondamentaux du métier (voir la section « Développer les pratiques RH en Irlande à travers la mise en place d'un cadre à destination des professionnels RH » à l'annexe A).

La fonction RH de l'État en France s'est engagée dans une dynamique de modernisation autour de trois leviers : les outils, les processus et les compétences. Des progrès notables ont été réalisés avec le déploiement progressif du SIRH interministériel RenoRH, qui vise une gestion unifiée des données RH, ou encore l'utilisation de référentiels communs comme le DiCo. Certaines administrations ont simplifié des processus clés, automatisé des tâches à faible valeur ajoutée et amélioré l'accompagnement des agents. La professionnalisation des équipes RH a aussi été renforcée, notamment via des parcours de formation interministériels centrés sur les fondamentaux statutaires.

Cependant, ces avancées restent fragmentées et peinent à produire un effet structurant à l'échelle du système. Les outils sont encore partiellement déployés et peu intégrés dans les pratiques de pilotage. Les processus RH restent complexes, hétérogènes et souvent conçus sans logique usager. Enfin, les professionnels RH font part d'un manque de reconnaissance, d'appui à la montée en compétences et de perspectives claires de développement. Répondre à ces différents enjeux doit permettre de développer une capacité partagée et renforcée de la fonction RH, articulant outils, simplification des processus et professionnalisation de la fonction RH.

## Pistes d'évolution

Développer des outils RH pour soutenir l'analyse et la gestion des effectifs de la fonction publique, notamment en :

- Continuant le déploiement de RenoIRH à travers les différents ministères tout en accompagnant systématiquement les équipes RH lors de la bascule depuis leur ancien système ;
- Renforçant une approche de gestion de carrière fondée sur les compétences, par exemple en intégrant systématiquement les métiers exercés par les agents dans les SIRH, ainsi qu'en organisant le recensement structuré des compétences dans les entretiens annuels, les bilans de parcours ou les dispositifs de validation de compétences ;
- Complétant le RMFP pour le rendre plus opérationnel, par exemple renforçant rationalisant les métiers et en homogénéisant les fiches, tout en laissant aux administrations la capacité d'apprécier les niveaux de compétences attendus en fonction de leurs contextes spécifiques.

Clarifier les processus RH et les adapter à l'usage, notamment en :

- Étudiant le potentiel d'automatisation de certaines tâches RH à faible valeur ajoutée, par exemple le calcul de la rémunération des agents contractuels, la création de contrats ou la collecte de pièces justificatives, afin de recentrer les équipes sur l'accompagnement des agents et l'analyse de l'évolution des ressources humaines ;
- Renforçant la capacité d'adaptabilité à travers des démarches d'expérimentation contrôlée, par exemple en menant des projets pilotes de découverte pour tester et optimiser des processus RH avant généralisation ;
- Créant un fonds destiné au financement d'innovations en matière RH, par exemple pour appuyer des projets expérimentaux locaux ou interministériels ;
- Déconcentrant certains processus RH au plus près des équipes, par exemple en confiant aux managers la gestion opérationnelle des modalités de travail flexibles lorsque cela est pertinent ;

Professionaliser et anticiper les évolutions des missions des professionnels RH et de leurs compétences, notamment en :

- Identifiant les priorités stratégiques RH à moyen terme et les domaines d'expertise à renforcer, par exemple en s'appuyant sur le projet stratégique en cours d'élaboration par la DGAFP ;
- Clarifiant les responsabilités au sein de la fonction RH en matière d'accompagnement des transformations, par exemple en désignant explicitement, dans chaque administration, un professionnel RH chargé de l'accompagnement des transformations et de la prospective RH ;
- Renforçant la professionnalisation des équipes RH, par exemple en développant un référentiel de compétences commun aux professionnels RH ou en créant des formations interministérielles dédiées à la communauté RH dans la continuité des livrets de professionnalisation RH développés par la DGAFP ;
- Étudiant le potentiel de structuration de la filière RH, par exemple en définissant des parcours professionnels inter-administrations permettant aux agents RH d'évoluer entre différents niveaux et métiers de la fonction RH et de valoriser leurs mobilités.

### **3.2.1. Les outils RH pour soutenir l'analyse et la gestion des effectifs de la fonction publique**

*Développer et exploiter les outils numériques de pilotage RH pour renforcer l'anticipation et la capacité d'action*

Le recours à des SIRH performants et à des jeux de données fiables, actualisées et centralisées constitue un levier central pour mieux comprendre la situation des effectifs, suivre les évolutions en temps réel, et anticiper les besoins organisationnels liés aux grandes transitions. Ces instruments permettent d'alimenter les décisions stratégiques en objectivant les tendances et en facilitant l'identification des priorités d'action.

La plupart des pays Membres de l'OCDE disposent de systèmes permettant un suivi global des effectifs publics. 91 % des pays Membres ont mis en place un système d'informations standardisé de collecte de données sur le nombre d'agents dans l'ensemble de la fonction publique. Dans certains cas, ces systèmes peuvent également collecter des informations détaillées sur la carrière des agents permettant de fournir une vision consolidée des effectifs ou des grandes tendances structurelles. Utilisés efficacement, ces systèmes peuvent également faciliter les analyses prospectives et éclairer les expérimentations concernant de nouvelles pratiques de travail ou de nouvelles configurations organisationnelles. En Corée par exemple, un système électronique standardisé de GRH, e-Saram, couvre l'ensemble des processus administratifs, de l'embauche à la retraite, et alimente les décisions en matière de gestion du personnel. Cette infrastructure numérique permet de disposer de données actualisées et détaillées pour orienter les politiques RH et garantir un pilotage plus réactif.

En France, la montée en charge du SIRH interministériel RenoIRH illustre la volonté de doter l'État d'un outil unifié (voir la section « En France, une montée en charge de la digitalisation de la fonction RH » au chapitre 2). Cependant, malgré une montée en charge progressive, plusieurs défis demeurent, liés d'une part à l'exploitation de certaines données de manière fluide et homogène (comptes-rendus d'évaluation), et d'autre part l'absence à ce jour de déploiement généralisé à l'ensemble des administrations, ce qui limite encore la portée des analyses et leur intégration dans la gestion quotidienne. Malgré la flexibilité de RenoIRH pour s'adapter à différents contextes administratifs, ces limites soulignent le besoin d'appropriation effective de ces systèmes par les administrations publiques ainsi que leur articulation avec les besoins spécifiques des ministères. Le renforcement de leur utilisation stratégique pourrait également soutenir des fonctions analytiques plus larges au sein de la communauté RH, notamment en identifiant les tendances émergentes en matière de main-d'œuvre, en éclairant l'expérimentation de nouvelles pratiques de gestion et en soutenant l'innovation dans les politiques relatives à la main-d'œuvre du secteur public. Par ailleurs, la décision de recourir de façon systématique à ces outils et ces données stratégiques relève souvent d'un choix des décideurs publics plus que des professionnels RH. Renforcer la légitimité et la valeur ajoutée de ces outils passe donc par un engagement fort de ces acteurs, qui doivent en faire un levier structurant de la conduite des politiques RH.

*S'appuyer sur des référentiels des métiers et des compétences et des outils d'évaluation pour aligner recrutement, développement et parcours professionnels*

La construction d'une GRH fondée sur les métiers et les compétences représente un objectif partagé par de nombreux pays, qui cherchent à adapter leur fonction publique aux mutations rapides des métiers et des missions de la fonction publique. Celle-ci permet notamment de ne pas se focaliser uniquement sur les corps d'origine, les diplômes ou l'ancienneté, mais également sur les métiers exercés par les agents et sur les compétences techniques, humaines et – le cas échéant – managériales requises de ces métiers. Renforcer la gestion des métiers et des compétences dans la GRH peut permettre de mieux identifier les compétences nécessaires aux grandes transitions et s'assurer d'avoir les effectifs requis. Cela implique une identification des métiers et compétences nécessaires aux missions de la fonction publique, notamment pour accompagner les transitions, un recensement des métiers et compétences disponibles et un développement des métiers et compétences nécessaires.

Les référentiels des métiers et des compétences et les outils de gestion associés sont des instruments importants pour identifier les écarts entre compétences requises et compétences disponibles, orienter les recrutements, et structurer les actions de formation et de développement professionnel. Près de deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté des référentiels des métiers et des compétences centralisés (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>). Le défi rencontré par de nombreuses administrations demeure cependant d'opérationnaliser de tels outils pour mettre en place une gestion exhaustive des métiers et des compétences à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique.

En France, la fonction publique demeure largement organisée autour d'un modèle de carrière fondé sur le recrutement par concours et l'appartenance statutaire à un corps. Ce système repose en partie sur le concours, qui garantit l'entrée au sein d'une fonction publique de carrière. Cependant, la Cour des comptes soulignait en 2020, que « *[le concours] privilégiait l'égalité de traitement dans l'accès aux emplois publics et la gestion à long terme des corps, au détriment parfois de l'adaptation aux besoins immédiats des administrations et des usagers* » (Cour des comptes, 2020<sup>[7]</sup>). De plus, la gestion des agents se fait par la suite presque exclusivement à travers l'ancienneté et le corps d'origine, sans toujours établir un lien clair avec les métiers exercés et les compétences nécessaires aux postes occupés. Cela présente le risque d'une gestion statutaire ne permettant pas une mobilisation stratégique des compétences à travers un pilotage des parcours professionnels. Cette situation fragmente la capacité de l'État et de la fonction RH à disposer d'une vision stratégique des métiers et compétences et à les développer de manière proactive, importante pour répondre aux évolutions des missions de la fonction publique.

Pourtant, la logique statutaire et la gestion active des métiers et des compétences peuvent se renforcer mutuellement lorsque la carrière est envisagée comme une trajectoire professionnelle soutenue par l'acquisition et la mobilisation progressive de nouvelles compétences. L'utilisation de référentiels communs préexistants, comme le DiCo ou le RMFP, peut favoriser le recensement des compétences (à travers les entretiens, bilans et dispositifs de performance), la mobilité verticale et horizontale ou le développement des compétences. Ces évolutions nécessitent cependant une plus grande prise en compte des compétences dans la gestion de carrière, et de la part des acteurs de la fonction RH un rôle accru des professionnels RH pour être capables de soutenir ces efforts.

### **3.2.2. Des processus RH clairs et adaptés à l'usage**

*Rationaliser les procédures administratives pour réduire la complexité et améliorer la réactivité*

Des processus RH trop complexes peuvent créer un sentiment de frustration chez les candidats et les agents publics et mobiliser une part conséquente du temps des professionnels RH. Les délais entraînés par ces processus peuvent parfois décourager les managers de s'impliquer dans la gestion du personnel, les candidats à rejoindre la fonction publique, et les agents publics à entreprendre des démarches professionnelles. La transition numérique offre pourtant l'opportunité de digitaliser et automatiser une partie des tâches RH, à condition que les administrations s'assurent que leurs procédures demeurent compréhensibles et proportionnées, et que la décision finale demeure humaine.

En Belgique, l'introduction progressive du e-recrutement post-COVID a contribué à une rationalisation d'un processus RH clé. Le processus de recrutement standardisé est articulé autour de trois phases : sélection sur CV, épreuves écrites, et entretien. Les professionnels RH pilotent l'ensemble du dispositif, en ligne, et les managers sont mobilisés pour la conduite des entretiens. D'après les premiers retours de cette démarche, cela a permis à la Belgique de simplifier les parcours des candidats tout en maintenant la qualité de la sélection.

En France, certaines administrations ont engagé des démarches concrètes pour simplifier les processus RH et réduire les irritants du quotidien. Le CISIRH a par exemple développé une fiche interministérielle de situation individuelle, permettant notamment d'éviter aux agents effectuant une mobilité de produire à

l'administration d'accueil des pièces déjà fournies et vérifiées précédemment. Au ministère de l'Éducation nationale, un programme pilote a été lancé en 2020 avec huit académies et le Secrétariat général pour cibler des processus jugés à fort impact. Ce projet a permis d'améliorer l'accompagnement téléphonique des agents grâce à des équipes dédiées et à la mise à disposition de guides plus lisibles. Parallèlement, plusieurs démarches administratives, comme la délivrance d'attestations, ont été automatisées. Ces évolutions ont contribué à réduire les délais de traitement, à renforcer les compétences des équipes RH et à améliorer la satisfaction des agents, avec un déploiement progressif prévu dans l'ensemble des régions académiques.

Cependant, d'autres processus RH clés demeurent fragmentés et peu lisibles, ce qui peut freiner la réactivité des services RH et décourager les candidats et les agents publics. Par exemple, certaines étapes du recrutement impliquent de nombreux services et validations successives (voir la section 1.3.3 « Recrutement » au chapitre 1), contribuant à des délais de recrutement importants. Ce phénomène se manifeste notamment lors du calcul de la rémunération, qui intervient après la décision de recrutement, alors même qu'il s'agit d'un facteur déterminant pouvant influencer la décision du candidat de rejoindre la fonction publique. Similairement, la gestion des mobilités demeure complexe, tant pour les agents que pour les professionnels RH chargés d'instruire les dossiers. La diversité des règles applicables et l'absence d'outils partagés renforcent ce sentiment de lourdeur et peuvent générer des incertitudes.

Ces constats appellent une démarche de simplification, fondée sur une cartographie complète des processus RH afin d'identifier précisément les points de blocage et les tâches à faible valeur ajoutée. L'automatisation de certaines opérations répétitives, comme l'estimation de la rémunération, la création de contrats ou la collecte d'informations justificatives, représentent des pistes importantes pour réduire les délais et recentrer l'activité des professionnels RH sur l'accompagnement et le conseil.

### *Adapter les politiques RH aux besoins spécifiques des métiers et des contextes*

Les administrations publiques doivent disposer d'un certain niveau d'adaptabilité pour répondre à la fois à la diversité des besoins opérationnels et aux attentes des agents. Cette agilité est particulièrement importante dans des domaines en tension, comme la filière du numérique, où la concurrence avec le secteur privé accentue les enjeux d'attractivité et appelle à adapter les conditions de recrutement ou d'évolution professionnelle aux spécificités des profils recherchés. Ces ajustements nécessitent de sortir d'un modèle uniforme pour accorder, dans un cadre défini, davantage de marges de manœuvre aux recruteurs et aux managers. Une telle agilité contribue aussi à développer une culture managériale plus responsabilisante et à renforcer la confiance entre les services RH et les métiers.

Plusieurs pays s'efforcent de structurer cette capacité d'adaptabilité à travers des démarches d'expérimentation contrôlée. Au Royaume-Uni, une série de « *discovery pilots* » a été lancée en 2024 dans plusieurs départements ministériels pour identifier des manières d'accélérer les processus de recrutement et d'ouvrir différentes voies d'entrée. Chaque pilote teste une innovation RH ciblée, limitée dans le temps et évaluée. L'objectif est d'éclairer l'éventuelle généralisation de certaines de ces méthodes à l'ensemble de la fonction publique. Cette approche permet de faire émerger des solutions concrètes, adaptées aux besoins des services, tout en assurant leur cohérence avec l'ensemble de la fonction publique.

En France, des dispositifs spécifiques ont été mis en place pour répondre à des enjeux d'attractivité. Dans le cadre de la filière numérique, ces dispositifs se caractérisent notamment par une plus grande latitude accordée aux managers et des négociations salariales entre candidat et administration (voir la section « En France, une filière numérique en cours de structuration » au chapitre 2). Au-delà de ce cas particulier, la consolidation d'une culture de la confiance et de l'expérimentation pourrait renforcer l'agilité de la fonction RH. Par exemple, les ajustements locaux liés aux modalités flexibles de travail nécessitent parfois une validation formelle des départements RH, même lorsqu'ils relèvent d'arrangements opérationnels au sein des équipes.

Pour accompagner au mieux ces évolutions, plusieurs leviers peuvent être mobilisés. Premièrement, il peut être pertinent de créer un cadre autorisant des expérimentations locales – comme le fonds d'innovation RH le permettait jusqu'en 2022 –, afin de tester des approches innovantes dans certains périmètres avant d'envisager leur généralisation. Deuxièmement, la mise en place de clauses de révision périodique des politiques RH peut permettre d'adapter régulièrement les règles et les processus en fonction des retours d'expériences et des besoins émergents des services. Enfin, le développement d'une responsabilisation accrue des équipes managériales offre la possibilité d'ajuster certaines modalités, sans recourir systématiquement à une validation centrale.

### **3.2.3. Professionnaliser et anticiper les évolutions des professionnels RH et de leurs compétences**

#### *Identifier les tâches et les rôles RH émergents*

Alors que l'émergence de grandes transitions fait rapidement évoluer les besoins en métiers et compétences et complexifie la gestion de talents, certains métiers de la fonction RH sont eux-mêmes appelés à se transformer. Ainsi, les professionnels RH ne sont plus uniquement des gestionnaires de processus administratifs, mais également des partenaires stratégiques en appui des services opérationnels (*business partners*), des conseillers auprès des managers, et des acteurs de l'innovation organisationnelle. Ces rôles impliquent notamment d'anticiper les évolutions des effectifs, d'accompagner les projets de transformation, et d'intégrer l'analyse de données RH dans la prise de décision. Ainsi, les administrations doivent être capables de mieux identifier ces rôles émergents et s'assurer d'avoir les professionnels compétents pour exercer ces missions.

Pourtant, à travers les pays Membres de l'OCDE, seuls 24 % considèrent l'introduction de ces nouveaux rôles RH comme une priorité explicite dans leurs réformes de GRH (OCDE, 2024<sup>[8]</sup>). Cela peut indiquer que cette évolution reste souvent cantonnée à des expérimentations ponctuelles plutôt qu'une transformation structurelle. Cette situation interroge la capacité des administrations à se doter des expertises nécessaires pour piloter des politiques RH plus stratégiques.

En France, cette dynamique demeure encore inégale. Les innovations en matière de métiers RH apparaissent surtout dans certains ministères pionniers, comme le ministère des Armées, qui développe des fonctions plus prospectives et des expertises spécialisées. Cependant, dans la majorité des administrations, les équipes RH demeurent centrées sur des fonctions RH traditionnelles, avec peu de structuration des activités liées à la transformation, à l'innovation ou à l'analyse stratégique. Au sein des PFRH, certaines de ces missions ont été identifiées, mais demeurent encore fréquemment sous-mobilisées en raison de capacités humaines ou financières limitées.

Ainsi, la réflexion en cours portant sur le développement de ces nouveaux rôles suppose d'abord de clarifier la vision d'ensemble de la fonction RH, en identifiant les priorités stratégiques à moyen terme et les domaines d'expertise à renforcer pour répondre aux grandes transitions tout en continuant à répondre aux missions de base des professionnels RH. Cette définition doit aider les administrations à mieux identifier les missions, et donc les métiers, émergents, par exemple ceux en lien avec l'accompagnement de la transformation, le conseil en stratégie RH, ou le pilotage des données, et de construire des parcours professionnels adaptés à ces nouveaux profils RH.

#### *Améliorer les compétences et professionnaliser la fonction RH pour mieux accompagner les changements organisationnels et les programmes de transformation*

La professionnalisation des équipes RH constitue un levier majeur pour accélérer la modernisation de la fonction publique. Alors que les administrations doivent gérer une fonction publique toujours plus diverse, que ce soit d'un point de vue contractuel ou de parcours, celles-ci doivent également mener des

transformations profondes dans lesquelles la fonction RH a un rôle moteur à jouer. Cette évolution requiert des compétences renforcées pour l'ensemble des professionnels RH : stratégie RH, accompagnement managérial, ou maîtrise des outils numériques.

En Irlande, ces efforts s'appuient sur le *Civil Service People Standards Framework*, un référentiel structurant qui définit trois grandes familles de compétences : les connaissances fondamentales, les comportements fondamentaux, et les connaissances spécialisées. Les compétences spécialisées, plus différenciées d'un professionnel RH à l'autre, constituent un levier pour mieux valoriser les expertises liées à la conduite du changement et identifier les rôles RH à forte valeur ajoutée dans la transformation publique.

En France, les efforts de professionnalisation de la filière RH demeurent majoritairement pilotés à l'échelle ministérielle sans cadre commun structurant. Le parcours « Fondamentaux des ressources humaines et du droit de la fonction publique », proposé par la DGAFP sur la plateforme Mentor constitue l'une des rares initiatives interministérielles. Il offre une base statutaire utile pour les prises de poste et la formation continue, à travers des modules en ligne et des livrets couvrant les étapes clés de la carrière d'un agent. Toutefois, il reste centré sur le droit statutaire, sans aborder, à ce stade, les compétences transversales, comme le numérique, le dialogue social ou l'accompagnement du changement. Il n'est ni intégré aux stratégies ministérielles, ni reconnu comme levier de développement professionnel. Plus largement, l'absence d'un référentiel commun de compétences RH limite la lisibilité des parcours, la reconnaissance des expertises, et la valorisation des expériences RH dans les mobilités et promotions. Ceci peut limiter la fidélisation des profils expérimentés et l'attractivité d'une filière parfois perçue comme peu valorisée.

Dès lors, il pourrait être pertinent d'approfondir la réflexion interministérielle autour de la professionnalisation RH et ses implications afin de mieux reconnaître le rôle stratégique de la fonction RH et fidéliser ces professionnels. Cette réflexion pourrait faire émerger un référentiel partagé de compétences, d'actions de formation communes, et de parcours de carrière plus lisibles et valorisés.

### 3.3. Positionner la fonction RH comme un partenaire d'excellence à travers la coopération

La complexité croissante de ces grandes transitions impose aux fonctions RH de dépasser les approches en silos et de renforcer la coopération en réseau. Ces partenariats doivent s'articuler à trois niveaux complémentaires. Premièrement, la coopération en interne permet de favoriser la cohérence des actions RH. Deuxièmement, la coopération entre administrations permet de partager les expériences et de chercher à répliquer les bonnes pratiques. Enfin, la coopération avec des acteurs externes offre un accès à des expertises complémentaires et peut stimuler l'innovation dans les réponses apportées. Ces coopérations peuvent ainsi permettre non seulement d'orienter les décisions RH, mais aussi d'adapter les stratégies RH aux réalités de terrain vécues par une multitude d'acteurs.

La France bénéficie d'une importante dynamique interministérielle, rendue nécessaire dans une administration publique de grande taille. La DGAFP joue un rôle central dans cette structuration et dans sa capacité à accompagner les grandes transitions, notamment en animant des réseaux professionnels RH centraux et locaux, en coordonnant des démarches et projets transversaux, en conduisant le dialogue social interministériel et inter-versants ou encore en impulsant des espaces de dialogue comme le CORH. Ces efforts permettent d'harmoniser certaines pratiques, de développer une culture partagée entre administrations, et de donner plus de cohérence aux politiques RH face aux grandes transitions. En parallèle, certaines initiatives ministérielles ou des partenariats avec des acteurs externes montrent que des pratiques innovantes peuvent également émerger à l'échelle locale ou sectorielle.

Cependant, les approches de coopération au sein de la fonction RH demeurent souvent descendantes et insuffisamment connectées aux dynamiques locales ou aux retours du terrain. La fonction RH demeure majoritairement ministérielle, ce qui peut freiner la construction de dispositifs réellement transversaux. Le pilotage de certaines transitions peut s'en trouver affaibli, faute d'une gouvernance claire et partagée. Pour renforcer l'impact de cette coordination, il serait pertinent de mieux articuler interministérialité et pratiques *bottom-up*, en clarifiant les responsabilités, en fluidifiant les circuits d'information et en associant davantage les professionnels RH à la définition des priorités. L'animation des réseaux RH et l'opérationnalisation des travaux prospectifs du CORH pourraient constituer des leviers clés pour nourrir cette convergence.

## Pistes d'évolution

S'assurer d'une collaboration étroite en interne pour favoriser le rôle de partenaire de la fonction RH, notamment en :

- Créant au sein des administrations, lorsque cela n'existe pas, des instances de dialogue interservices intégrant les équipes en charge des ressources humaines, par exemple dédiées à la qualité de vie au travail ;
- Instaurant au sein des administrations, lorsque cela n'existe pas, des dialogues entre la DRH et les directions opérationnelles, par exemple en organisant des revues biennuelles pour s'assurer de l'alignement entre les besoins des services en termes d'effectifs et de compétences et les politiques de ressources humaines mises en œuvre.

Renforcer la collaboration entre administrations, notamment en :

- Continuant à développer des approches interministérielles lorsque cela est pertinent, par exemple à travers le déploiement de RenoRH ou la création de CLEP en région ;
- Clarifiant les périmètres de responsabilités et les mandats de chaque acteur ministériel en lien avec les grandes transitions, par exemple en mettant en place des comités de pilotage multiniveaux et multi-acteurs.

Développer une collaboration avec des parties prenantes externes, notamment en :

- Poursuivant l'ouverture des CLEP pour en faire des espaces d'information et de coordination élargis aux autres versants de la fonction publique et aux opérateurs publics ;
- Associant des acteurs externes à l'analyse des évolutions de l'emploi liées aux grandes transitions, par exemple en impliquant des organisations professionnelles ou des entreprises du secteur privé dans les travaux prospectifs, afin d'enrichir l'analyse des administrations publiques.

### **3.3.1. S'assurer d'une collaboration étroite en interne pour favoriser le rôle de partenaire de la fonction RH**

*Renforcer les synergies internes entre fonctions support pour une fonction RH intégrée et cohérente*

Les grandes transitions imposent une approche transversale qui dépasse les logiques de spécialisation ou de cloisonnement. Au sein d'une même administration, cela suppose à la fois une coopération renforcée entre professionnels RH et une articulation plus étroite avec les autres fonctions support (juridique, systèmes d'information, finances, achats, communication, etc.). En reconnaissant les expertises de chacun et en alignant certaines de leurs interventions autour d'objectifs partagés, les administrations publiques peuvent gagner en efficacité pour répondre aux grandes transitions. Cette approche intégrée nécessite des modalités de travail en commun, des outils partagés, des compétences en gestion de projet transversal, ainsi qu'une gouvernance claire pour l'arbitrage.

En Australie, *Services Australia*, une agence de plus de 30 000 agents, a lancé une initiative pour améliorer la coordination entre deux équipes RH : les centres de services RH et l'unité chargée des relations de travail (Australian Public Service Commission, 2023<sup>[9]</sup>). Malgré la complémentarité de leurs rôles, la communication entre les deux équipes était entravée par un manque de compréhension du contexte et des difficultés quotidiennes auxquelles chacune était confrontée. Pour remédier à ces problèmes, des sessions d'immersion réciproque ont été organisées et une démarche d'amélioration continue a été mise en œuvre afin de mieux harmoniser les pratiques. Cette initiative, portée par les équipes RH elles-mêmes, a renforcé la cohésion et amélioré la qualité du service rendu aux managers. Elle montre qu'un décloisonnement ciblé, même à l'intérieur d'une même fonction, peut améliorer la réactivité, la lisibilité et la pertinence de l'action RH dans une grande administration.

En France, la diversité des pratiques entre ministères rend difficile une lecture homogène. Toutefois, certains ministères ont développé des comités internes ou des instances de dialogue interservices, souvent autour des enjeux de qualité de vie au travail ou de responsabilité sociale. Au sein du ministère des Affaires Étrangères, cette dynamique s'incarne dans la création d'une délégation à la solidarité et à l'engagement, chargée de promouvoir une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle à travers un accompagnement social renforcé, incluant le logement ou la garde d'enfants. Elle vise également à consolider le dispositif de santé et de sécurité au travail, en mettant l'accent sur la santé mentale des agents et de leurs familles, particulièrement confrontés aux défis spécifiques liés à l'expatriation et aux contextes de crise. L'impact de tels comités reste cependant inégal, notamment lorsque la fonction RH n'est pas pleinement intégrée dans les cercles de décision stratégique.

*Renforcer la collaboration entre départements RH et équipes opérationnelles pour garantir que les pratiques RH reflètent les besoins organisationnels*

Les départements RH sont parfois perçus comme étant déconnectés des réalités opérationnelles que les agents rencontrent au quotidien. Ce ressenti peut être dû à un manque de communication entre professionnels RH et managers, pourtant tous deux parties prenantes de la fonction RH. Ainsi, la transformation doit s'appuyer sur des échanges réguliers entre les départements RH et les managers, qui jouent un rôle croissant dans la gestion des équipes et l'accompagnement des transformations. Cet alignement contribue à améliorer l'adhésion et l'appropriation des initiatives à tous les niveaux hiérarchiques. Il s'agit d'éviter que les évolutions des métiers et des compétences soient perçues comme la responsabilité des seuls services RH, et de faire de ces transformations un objectif collectif partagé. Lorsque les managers et les agents sont pleinement associés, ils sont mieux en mesure d'accompagner le changement, d'identifier les besoins spécifiques de leur service et de relayer les priorités stratégiques auprès de leurs équipes. Pour être efficace, cette dynamique suppose de clarifier les rôles de chacun. Les départements RH doivent conserver une fonction de pilotage et de garantie de la cohérence globale des démarches, tandis que chaque niveau hiérarchique contribue à impulser, relayer ou s'approprier les actions. Ce positionnement partagé renforce la crédibilité de la fonction RH, favorise une mise en œuvre plus rapide et limite le risque de rejet ou d'incompréhension des réformes.

Dans ce contexte, certaines administrations des pays Membres de l'UE et de l'OCDE font évoluer le rôle des professionnels RH pour renforcer leur ancrage dans les services opérationnels. Le modèle de *HR business partner* en est une illustration. Il vise à rapprocher les professionnels RH des responsables de terrain en les intégrant directement dans les équipes de direction. Leur mission est d'aligner les priorités RH sur les objectifs stratégiques de l'organisation, tout en apportant un accompagnement de proximité sur les enjeux de gestion, de transformation et de performance collective. Au Royaume-Uni, le Home Office a structuré ce rôle autour de missions claires : concevoir et mettre en œuvre les stratégies RH de chaque direction ; accompagner les initiatives de transformation et de conduite du changement ; appuyer les réflexions sur l'organisation du travail et les plans de ressources ; conseiller les responsables sur les enjeux de relations sociales, de gestion des talents ou de diversité. En travaillant en lien étroit avec les

managers et les autres professionnels RH, les *HR business partners* contribuent à améliorer la qualité du service rendu et à renforcer la cohérence des politiques internes.

Dans cette perspective un parcours de formation dédié a été conçu au sein du ministère des Affaires Étrangères avec l'Académie diplomatique et consulaire pour les agents rejoignant la DRH, renforçant ainsi leur expertise et la qualité de l'accompagnement proposé. Depuis 2024, la réorganisation du service a permis d'attribuer à chaque agent un conseiller RH de référence, quel que soit son corps ou sa catégorie, garantissant un appui individualisé et une meilleure articulation avec les enjeux de carrière. Enfin, les « dialogues métiers » instaurés chaque année entre la DRH et les directions opérationnelles contribuent à aligner les besoins des services avec les politiques de ressources humaines. Ces échanges nourrissent directement la revue des cadres du ministère et ont déjà permis des initiatives ciblées, comme le plan attractivité Afrique, démontrant la valeur ajoutée de ce dialogue renforcé. Ce type de pratiques demeure cependant grandement variable d'une administration à une autre.

### **3.3.2. Renforcer la collaboration entre administrations**

#### *Développer des approches interministérielles de la gestion des effectifs et de la collecte de données*

Les grandes transitions concernent l'ensemble des administrations publiques, ce qui appelle au dépassement des approches en silos et à la construction d'une stratégie interministérielle de gestion des talents. Une telle démarche permet d'élaborer une vision consolidée des besoins en compétences, de fluidifier la mobilité entre entités, et de générer des économies d'échelle sur l'attractivité, le développement et la gestion d'agents à l'expertise rare. Cette approche est d'autant plus importante pour accompagner l'émergence de filières spécifiques, comme la filière numérique, qui dépassent le périmètre d'un seul ministère et nécessitent une action coordonnée. Cependant, l'interministérialisation est confrontée à des défis récurrents, liés à la complexité de la gouvernance, la diversité des cultures administratives, et la difficulté à faire converger certaines priorités. L'enjeu est ainsi de pouvoir développer un pilotage central capable d'orienter des stratégies communes, tout en respectant les spécificités opérationnelles de chaque entité.

Par exemple, au Royaume-Uni, le *Data Sharing Network of Experts* (DSNE) vise à faciliter le partage de données entre administrations. Cette équipe interministérielle agit comme facilitateur neutre, en apportant un appui aux ministères confrontés à des blocages techniques, juridiques ou organisationnels. En clarifiant les règles applicables, en harmonisant les processus et en favorisant le dialogue entre métiers, le DSNE cherche à lever les obstacles structurels qui freinent la coopération. Cette initiative permet ainsi de poser les bases d'une gouvernance interministérielle des données, indispensable au pilotage intégré des effectifs et des compétences. Au Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré un modèle de données des RH afin d'améliorer la prise de décision, la gestion des données et l'interopérabilité des systèmes gouvernementaux. Le modèle offre une structure indépendante du système qui peut être appliquée à différents départements, permettant une catégorisation, une définition et une instanciation cohérentes des données relatives aux effectifs dans tous les départements. Il s'articule autour d'éléments clés tels que les emplois, les descriptions de poste, les fonctions, les personnes et les organisations. Ce cadre commun permet aux ministères de tester des modèles de gestion des données sur des cas opérationnels, notamment en matière de dotation, de classification et de planification des effectifs.

En France, l'action du CISIRH visent à renforcer la gouvernance interministérielle des données relatives aux effectifs de la fonction publique. De plus, à l'échelle interministérielle, la DGAFP anime plusieurs réseaux professionnels, à la fois thématiques (formation, prospective, etc.) et généralistes (chefs de bureau, sous-directeurs, DRH). Ces espaces constituent un levier potentiel pour favoriser le dialogue RH entre administrations et partager les pratiques. Par ailleurs, certaines évolutions récentes, comme la création du corps des administrateurs de l'État et sa gestion interministérielle, ou le rôle accru des PFRH

en région et la structuration de comités régionaux des DRH des employeurs publics, montrent qu'une dynamique plus transversale est possible et qu'elle peut renforcer une culture commune à la fonction publique et l'efficacité de la fonction RH.

Cependant, ces dispositifs de collaboration s'inscrivent davantage dans une logique descendante que de co-construction, ce qui peut limiter leur appropriation par les ministères. De plus, la GRH demeure principalement ministérielle, ce qui garantit une bonne connaissance des métiers et des réalités opérationnelles, mais limite également la capacité à développer une vision commune et à déployer des dispositifs transversaux. L'exemple de la collecte des données RH, encore relativement ministérielles, illustre cette difficulté à disposer d'un panorama partagé en temps réel.

*Clarifier les responsabilités et les attentes entre administration RH centrale, départements RH des ministères et managers vis-à-vis des transitions*

La fluidité et l'efficacité des processus RH reposent également sur une définition claire des rôles et des responsabilités. Si les processus majeurs, comme le recrutement ou la paie, bénéficient généralement d'une répartition claire des rôles à travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, les sujets plus transversaux comme la transformation des administrations pour répondre aux grandes transitions sont plus à même de souffrir d'un manque de pilotage identifié et d'une coordination insuffisante.

À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, la transition numérique, en tant que transition la plus ancienne, bénéficie souvent d'une gouvernance plus claire, avec une répartition mieux définie des rôles, notamment en matière RH. Par exemple, en Slovénie, la coordination de la transformation numérique repose sur une gouvernance structurée (OCDE, 2021<sup>[10]</sup>). Le Conseil gouvernemental pour le développement de l'informatique, composé de secrétaires d'État, assure le pilotage stratégique. Il s'organise en trois niveaux : un conseil stratégique dirigé par le ministre, un groupe de coordination piloté par le secrétaire d'État, et un groupe opérationnel sous l'autorité du directeur de l'informatique. En 2021, un ministère dédié et un conseil stratégique placé auprès du Premier ministre sont venus renforcer cette coordination interministérielle. À l'inverse, d'autres transitions, comme la transition écologique, peuvent souffrir d'un écosystème plus fragmenté.

En France, ces limites apparaissent dans le déploiement de certaines transitions. La transition numérique bénéficie d'une gouvernance en cours de structuration autour de différents acteurs reconnus (DINUM et DGAFP). À l'inverse, la transition écologique illustre la difficulté à structurer un pilotage cohérent. Plusieurs entités portent des responsabilités partielles (DIESE pour la formation des cadres, CGDD pour les services écoresponsables, la DGAFP qui inscrit ces priorités dans le schéma directeur de formation, SGPE pour la coordination de l'élaboration des stratégies nationales vertes), sans qu'un cadre unique ne permette de relier ces efforts dans une vision commune pour la fonction RH. Ce morcellement freine la capacité de la fonction RH à se positionner comme un levier stratégique, et limite les marges de manœuvre des équipes ministérielles et des managers, qui peinent parfois à identifier leur interlocuteur de référence sur le sujet.

Le renforcement de la cohérence d'ensemble de ces transitions passe notamment par une clarification des périmètres de responsabilités et des mandats de chaque acteur, notamment sur les enjeux stratégiques et les projets de transformation. La mise en place de comités de pilotage multiniveaux pourrait contribuer à garantir une coordination plus structurée, fluidifier la circulation de l'information, et favoriser l'appropriation des initiatives par tous les niveaux. Elle offrirait également un cadre plus propice au suivi régulier des priorités, à l'identification rapide des obstacles rencontrés, et à la diffusion de bonnes pratiques.

### 3.3.3. Développer une collaboration avec des parties prenantes externes

*Collaborer avec le monde universitaire, les établissements de formation, le secteur privé et la société civile pour apporter une nouvelle expertise sur les tendances émergentes*

Les grandes transitions obligent les administrations à élaborer des politiques RH fondées sur des expertises que le secteur public ne détient pas toujours en interne. Une collaboration structurée avec les universités, les instituts de formation, la société civile et certains acteurs privés peut contribuer à renforcer la capacité d'anticipation et d'innovation de la fonction RH publique. Ces partenariats permettent notamment de mieux comprendre les évolutions du monde du travail et de concevoir des réponses adaptées et prospectives.

Le *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD) joue, au Royaume-Uni et en Irlande, un rôle de référence dans ce domaine. Cet organisme professionnel rassemble des experts des RH et développe des standards, des études et des formations reconnues. Le CIPD collabore étroitement avec les administrations publiques, notamment à travers des accords de coopération, la diffusion de référentiels de compétences, et la conception de programmes de développement professionnel destinés aux agents publics.

En France, la mise en place des Comités Locaux de l'Emploi Public (CLEP) vise à renforcer l'attractivité de la fonction publique, notamment en renforçant la collaboration entre acteurs de l'emploi. Ils concentrent leur action sur l'identification des bassins d'emplois en tension, l'analyse des freins au recrutement et la mise en valeur de parcours de mobilité entre versants de la fonction publique. Cette démarche repose sur une gouvernance élargie qui associe les employeurs publics des trois versants, des opérateurs spécialisés et, le cas échéant, des acteurs privés, afin de construire des solutions adaptées aux besoins de chaque territoire.

Par ailleurs, le CORH intègre également des acteurs externes (chercheurs, représentants d'institutions internationales (OCDE), d'associations ou d'entreprises privées). Ses récentes discussions ont mené à la création ou l'élaboration, par la DGAFP, de la démarche « haute qualité managériale » et de la stratégie d'usage de l'IA en GRH dans la fonction publique de l'État. Cette diversité d'acteurs offre des opportunités de dialogue et de partage d'expériences, même si le CORH n'a pas vocation à couvrir l'ensemble des sujets de prospective RH ni de les décliner dans des feuilles de route opérationnelles. Il pourrait dès lors être pertinent de s'appuyer sur un des réseaux interministériels des professionnels RH animé par la DGAFP pour assurer un meilleur lien entre priorités du CORH et appropriation et suivi de ses travaux.

*Renforcer le dialogue social pour mieux répondre aux transitions*

Les grandes transitions transforment en profondeur les métiers, les organisations et les conditions de travail dans la fonction publique. Elles ont un impact direct sur les agents publics, ce qui place les organisations syndicales au cœur de ces évolutions. Pour réussir ces transformations, le dialogue social doit être pleinement intégré à la conduite du changement. Il ne s'agit pas seulement d'un outil d'information ou de consultation, mais d'un levier stratégique pour construire des réponses partagées et adaptées aux réalités du terrain.

Dans un système très décentralisé comme celui du Danemark, le dialogue social joue un rôle structurant dans la gouvernance de la fonction publique. Sur le sujet du vieillissement des effectifs, les négociations entre employeurs publics et partenaires sociaux ont permis d'aboutir à des dispositifs concrets (OCDE, 2025<sup>[11]</sup>). Ces accords couvrent notamment l'accompagnement des agents seniors, l'aménagement des fins de carrière, et la reconversion.

En France, le dialogue social permet d'aborder le sujet des grandes transitions et de leur impact sur les RH publiques. Dans le domaine de la transition numérique par exemple, le ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification a récemment engagé un cycle de concertation avec les

organisations syndicales qui siègent au Conseil commun de la fonction publique (CCFP) en vue d'analyser le développement du recours à l'IA dans la fonction publique et ses impacts sur les agents. Il pourrait être pertinent d'étendre ce type de dialogue social pour chaque transition, sous des modalités à définir.

*S'associer aux acteurs du marché du travail pour améliorer les viviers de talents et anticiper les besoins futurs en recrutement*

La diversification des modalités de recrutement contractuel dans la fonction publique et la compétition entre secteurs privé et public pour certains profils contribuent à fluidifier les parcours professionnels entre ces deux secteurs. Dans ce contexte, les administrations publiques doivent être capables de mieux appréhender le marché du travail dans son ensemble. Renforcer la collaboration entre acteurs de la GRH de la fonction publique et certains acteurs privés peut permettre de mieux communiquer sur les missions et l'impact des administrations publiques et d'adapter les stratégies d'attractivité et de recrutement.

Par exemple, en Norvège, le *Norwegian Committee of Skill Needs* a associé autorités publiques, partenaires sociaux et chercheurs pour mieux anticiper les besoins en compétences dans le cadre de la transition verte (OCDE, 2023<sup>[12]</sup>). Son rapport de 2023 croise données issues d'enquêtes, entretiens, études sectorielles et analyses de marché pour établir un diagnostic partagé des besoins futurs, dans certains secteurs clés de l'économie ainsi que dans le secteur public. En intégrant les dynamiques du secteur privé et public, cette approche éclaire les stratégies de recrutement et permet de cibler les viviers de talents adaptés aux transformations en cours.

En France, ces coopérations restent encore limitées et souvent ponctuelles, sans vision d'ensemble partagée du fonctionnement du marché du travail global. Cependant, certains dispositifs visent à renforcer l'accès des jeunes à la fonction publique et l'égalité des chances, via la création de partenariats entre l'administration et les acteurs de la formation, notamment les Instituts de préparation à l'administration générale (IPAG) et les universités, lesquels comptent parmi les acteurs du marché du travail. À ce titre, le plan « Talents du service public », mis en place en 2021, vise à accompagner les étudiants et demandeurs d'emplois vers les concours de la fonction publique, à la fois au plan pédagogique en subventionnant les structures de formation et au plan matériel en octroyant une bourse aux élèves. Les IPAG sont également financés par la DGAFP au titre de leurs actions de formation, que ce soit pour les concours externes ou internes. Ainsi, les dispositifs mis en place permettent à la fois de créer des viviers de candidats pour les futurs recrutements dans la fonction publique, mais aussi d'agir en faveur de la diversité sociale, au service d'une fonction publique représentative de la société. De plus, certaines administrations ont noué des partenariats avec acteurs privés pour mieux communiquer avec de potentiels candidats. C'est le cas notamment avec le ministère de l'Intérieur et la DGSE qui communiquent fréquemment leur marque employeur et leurs opportunités d'emploi sur le site Internet « Welcometothejungle » (OCDE, 2023<sup>[13]</sup>).

De plus, la DGAFP a noué un partenariat national avec France Travail, qui est décliné et formalisé par une convention dans la majorité des territoires (Corse, Réunion, Antilles-Guyane, Centre-Val-de-Loire, Ile-de-France, Hauts-de-France, Grand Est, PACA). Il est en cours de renouvellement (Normandie, Occitanie) ou en cours de formalisation (Bretagne, Nouvelle Aquitaine, Pays-de-la-Loire) dans les autres territoires. Localement, la convention se traduit par la mise en place de bilatérales périodiques, d'un travail régulier de sensibilisation assuré par la PFRH auprès des conseillers France Travail (sur la fonction publique, ses grandes familles de métiers et ses voies d'accès...), d'un accompagnement au recrutement pour des postes ciblés (métiers en tension ou postes stratégiques, techniques de sourcing, formations complémentaires aux techniques de recrutement : méthodes de recrutement collaboratives, etc.). Elle aboutit également à la création de réseaux d'ambassadeurs, de sorte que dans chacune des agences locales France Travail de la région un conseiller identifié puisse se faire le relais des perspectives offertes par l'emploi public en région. Le réseau de ces conseillers, « ambassadeurs de la fonction publique », est co-animé par les conseillers PFRH et la direction régionale de France Travail. Il s'agit d'alimenter régulièrement les conseillers France Travail de tout élément d'information utile à des accompagnements

de demandeurs d'emploi vers le secteur public et d'être en capacité de répondre à leurs interrogations. On note aussi localement l'insertion de brèves PFRH ou fonction publique dans la newsletter des conseillers France Travail. Dans le cadre des événements relatifs à l'emploi public, les conseillers France Travail et PFRH présentent conjointement l'offre de service France Travail, à laquelle tous les employeurs de l'État en région peuvent avoir accès. Enfin, en tant que partenaires locaux de l'emploi et de l'insertion professionnelle, ces relais sont membres du comité des responsables des ressources humaines (C3RH) et invités aux comités locaux de l'emploi public.

Malgré les différences entre secteurs privé et public, des échanges structurés avec ce type de partie prenante peut permettre de mieux répondre à la concurrence accrue pour certains profils et d'ajuster les pratiques RH en conséquence.

## Références

- Australian Public Service Commission (2023), *APS HR Professional Stream Podcast - Episod Four - Margaret Cowan.* [9]
- Boston Consulting Group (2018), *Scenarios for 2030.* [4]
- Cour des comptes (2020), *Les agents contractuels dans la fonction publique*, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/276291.pdf>. [7]
- DGAFP (2022), *La boussole du manager: Manager par les valeurs.* [3]
- DGAFP (2016), *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'État*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/gprh-guides-pratiques-2016.pdf>. [6]
- France Stratégie (2024), *Travailler dans la fonction publique: le défi de l'attractivité*, <https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2024/Travailler%20dans%20la%20fonction%20publique/2024-NS-Servir-D%C3%A9cembre.pdf>. [5]
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [2]
- OCDE (2025), « Faire face au vieillissement de la fonction publique grâce à des politiques ciblant les agents seniors », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 78, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a83629c-fr>. [11]
- OCDE (2024), *Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.* [8]
- OCDE (2023), *Assessing and Anticipating Skills for the Green Transition : Unlocking Talent for a Sustainable Future*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/28fa0bb5-en>. [12]
- OCDE (2023), « Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France : Vers une approche territoriale », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 28, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/10b06c9e-fr>. [13]
- OCDE (2021), *Emploi et gestion publics 2021 : L'avenir de la fonction publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-fr>. [1]
- OCDE (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>. [10]

# 4 Conclusion

La fonction RH occupe une place centrale dans la transformation des administrations publiques. Elle ne se limite pas à la gestion administrative des carrières ou des effectifs, mais contribue à définir les conditions dans lesquelles les agents peuvent s'adapter, évoluer et répondre aux attentes croissantes de la société. Dans un contexte marqué par l'accélération des grandes transitions, la gestion des ressources humaines doit être utilisée comme un levier stratégique. La capacité de la fonction RH à anticiper les besoins, renforcer les compétences et favoriser l'engagement collectif est désormais indissociable de la performance des organisations publiques et de leur légitimité auprès des citoyens.

Renforcer la fonction RH est cependant d'autant plus complexe que celle-ci reste encore marquée par une grande hétérogénéité. À travers les pays Membres de l'UE et de l'OCDE, les services RH se structurent selon des modèles différents, reflétant des traditions administratives et des choix organisationnels variés. Pour différentes raisons structurelles, la cartographie française des acteurs de la fonction RH varie fortement d'un rôle RH à l'autre, renforçant le rôle de l'interministérialité. Cette hétérogénéité de la fonction RH s'accroît d'autant plus avec les grandes transitions en cours, qui touchent différemment les organisations selon leur contexte, leur degré de préparation et leurs capacités d'adaptation.

En effet, différentes transitions exercent des impacts multiples sur les administrations publiques et leur fonction RH. La transition numérique transforme à la fois les métiers et les pratiques de travail de la fonction publique, tout en changeant la façon dont la fonction RH elle-même travaille. La transition écologique interroge directement les modes de fonctionnement et impose des compétences nouvelles pour atteindre les objectifs fixés de réduction de l'emprunte carbone des organisations et des sociétés. La transition managériale quant à elle questionne le rôle attendu des managers et l'accompagnement dont ils peuvent faire preuve tout au long de leur carrière. Chacune de ces dynamiques produit des effets spécifiques sur les agents, leurs carrières et les modalités d'accompagnement, mettant à l'épreuve la capacité des acteurs de la fonction RH à accompagner simultanément plusieurs changements de grande ampleur.

Ces transitions partagent cependant des points communs qui soulignent la nécessité d'une fonction RH plus résiliente et tournée vers l'avenir. Il s'agit ainsi d'abord de fixer un cap clair, mêlant leadership capable de porter ces enjeux et anticipation et définition à long terme des compétences nécessaires au service public de demain. Deuxièmement, il est question de développer des capacités RH fortes : s'assurer d'avoir les outils et processus accroissant la réactivité et l'impact de la fonction RH, tout en professionnalisant cette filière. Enfin, il est essentiel de renforcer la coopération à tous les niveaux : ministériel, interministériel, et avec des parties prenantes externes. C'est de cette articulation entre cap, capacités et coopération que dépendra la capacité des fonctions RH des pays Membres de l'UE et de l'OCDE, et en premier lieu de la France, à transformer les transitions présentes et futures en opportunités, et à accompagner durablement la modernisation des services publics au service des citoyens.

# Annexe A. Études de cas de réponses apportées aux trois transitions par les fonctions publiques de certains pays Membres de l'UE

## La transition numérique en Autriche : attirer les profils spécialisés

La transformation numérique de l'administration publique dépend en partie de sa capacité à recruter et fidéliser des talents qualifiés et spécialisés dans le domaine du numérique. En Autriche, cette transformation a mis en lumière les limites d'un système de gestion des ressources humaines qui peinait à suivre le rythme rapide des évolutions technologiques. Le cas autrichien illustre les défis auxquels font face de nombreux pays : attirer des spécialistes dans un marché du travail concurrentiel, moderniser les référentiels de métiers et de compétences, et offrir des perspectives de carrière adaptées.

Depuis deux décennies, l'administration publique autrichienne rencontre des difficultés croissantes pour attirer des profils spécialisés dans les technologies de l'information. Cette tendance s'est traduite par une baisse notable du nombre et de la qualité des candidatures pour ces postes. Cette baisse a eu un impact direct sur la capacité des administrations à pourvoir des postes essentiels au développement et à la maintenance des systèmes numériques publics. La situation s'est particulièrement détériorée autour de 2015, avec seulement une unique candidature par emploi en moyenne.

Trois éléments principaux expliquent cette perte relative d'attractivité. Premièrement, les procédures de recrutement et le calcul précis des salaires demeuraient relativement chronophages, ralentissant l'embauche. Deuxièmement, les salaires proposés étaient en moyenne inférieurs de 1 000 EUR à ceux du secteur privé, réduisant la compétitivité du secteur public. Enfin, les référentiels de carrière et de métiers utilisés dataient des années 1990 et ne correspondaient plus aux réalités actuelles des métiers numériques. Ces trois facteurs combinés ont rendu l'administration publique moins attractive, malgré la pertinence des missions et des projets proposés.

Le dernier de ces facteurs, le décalage entre les référentiels existants et la réalité, concernait environ 1 200 postes sur un total de 145 000. La forte spécialisation des emplois et la rigidité des parcours de carrière limitaient la capacité à intégrer les nouveaux profils émergents. Les emplois liés aux technologies numériques n'étaient pas suffisamment cartographiés, ce qui compliquait le recrutement de spécialistes pour répondre à des besoins en constante évolution.

En 2022, l'administration a adopté de nouvelles lignes directrices et un plan de compensation pour les spécialistes numériques. L'objectif était d'accélérer le recrutement, de mettre à jour les descriptions de poste et de rendre les salaires plus transparents en les affichant dans les annonces. Cette approche visait à renforcer l'attractivité de la fonction publique et à moderniser le cadre de gestion des emplois du numérique.

Les emplois numériques ont été reclassés selon cinq catégories et trois niveaux pour plus de clarté et de cohérence. Les catégories incluent ingénieur système, ingénieur logiciel, spécialiste DevOps et sécurité, généraliste IT et expert agile. Le système comprend huit grades, qui peuvent être associés à des niveaux d'emploi junior, intermédiaire ou senior en fonction de la nature de l'emploi. Ces grades déterminent la base salariale et les niveaux définissent ainsi des caractéristiques homogènes à l'échelle de l'administration. Chaque fiche de poste précise les missions, les compétences, les tâches, le niveau d'expérience recommandé et les responsabilités associées.

## Infographie 1. Exemple de description d'emploi spécialisé du numérique en Autriche : Ingénieur système

Ingénieur système	
<b>Type de rôle :</b>	Technique - Spécifique
<b>Thèmes d'intervention possibles – portfolio :</b>	Ingénierie réseau, ingénierie des données, ingénierie de la sécurité, ingénierie cloud, ingénierie du déploiement, ingénierie IOT, ingénierie des télécommunications
<b>Compétences:</b>	Pensée axée sur les objectifs, pensée axée sur les résultats, compétences conceptuelles, travail structuré, travail de projet et d'équipe, compétences en communication, compétences organisationnelles, compétences en résolution de problèmes
<b>Tâches :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre et gestion de systèmes d'infrastructure</li> <li>• Surveillance, analyse des erreurs et maintenance des systèmes d'infrastructure</li> <li>• Création de la documentation du système, des évaluations des risques et des rapports</li> <li>• Gestion, contrôle et surveillance des systèmes de stockage, d'exploitation, d'authentification et de conteneurs</li> <li>• Participation à des projets</li> <li>• Formation continue, lecture de publications spécialisées, entretien et développement de réseaux personnels et professionnels</li> <li>• Tester et préparer l'utilisation de nouvelles technologies système</li> </ul>
<b>Recommandation pour une formation et une expérience spécifiques à la matière :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diplôme d'études secondaires et 5 ans d'expérience professionnelle OU</li> <li>• Licence/Master universitaire et 3 ans d'expérience professionnelle</li> </ul>

Source : Information transmise par la Chancellerie fédérale d'Autriche.

Par ailleurs, la rémunération est désormais structurée pour offrir une progression prévisible liée à l'expérience. Chaque poste est associé à une grille salariale définie par le grade, avec quatre échelons atteints après un, quatre et neuf ans de service. Cette grille salariale limite l'écart de rémunération avec le secteur privé à 400 EUR pour les employés IT les plus gradés. Ce système garantit un avancement clair et transparent tout en tenant compte de la durée de service.

Enfin, la visibilité des opportunités a été renforcée par la mise en place d'un portail unique de recrutement. Ce portail centralise les offres, précise les profils recherchés et affiche les salaires. Ce type de pratique permet de renforcer la visibilité des offres d'emploi et ainsi de renforcer l'attractivité de la fonction publique. Les promotions restent possibles uniquement par candidature à un poste de niveau supérieur (intermédiaire ou senior), ce qui peut favoriser la mobilité interne tout en clarifiant les perspectives de carrière.

Un des éléments clés de cette politique a été l'appropriation de ce référentiel et de la grille salariale par l'ensemble des départements RH des administrations et des ministères. Cette appropriation permet notamment une utilisation horizontale du référentiel, permettant de véritablement structurer une filière numérique de la fonction publique autrichienne.

Ainsi, la réforme a déjà permis d'augmenter le nombre de candidatures et de réduire le recours à l'externalisation. Les offres reçoivent désormais entre 5 et 7 candidatures en moyenne, ce qui permet de répondre aux besoins tout en restant flexible face aux évolutions rapides du domaine IT. Une évaluation biennale vise à garantir l'actualisation des lignes directrices et l'ajout de nouveaux métiers pour mieux répondre aux besoins des administrations fédérales.

## La transition écologique en Italie : le programme *Mille Esperti* pour attirer des profils spécialisés dans l'administration publique

La transition écologique exige des administrations publiques qu'elles mobilisent des compétences techniques pointues, capables de répondre aux impératifs réglementaires, technologiques et environnementaux. Ingénieurs spécialisés, experts en gestion environnementale, architectes durables, statisticiens et biologistes deviennent essentiels pour planifier, évaluer et mettre en œuvre des projets complexes, notamment dans le cadre des Plans nationaux de relance et de résilience (PNRR). C'est le cas notamment en Italie, où l'attractivité de la fonction publique pour ces profils demeure difficile. Cela s'explique notamment par une concurrence importante avec le secteur privé, en particulier en termes de rémunération. De plus, les disparités régionales peuvent accentuer ces tensions, avec certaines régions peinant à trouver des experts en ingénierie électronique ou en biologie, illustrant un décalage persistant entre les besoins des politiques publiques et l'offre réelle du marché du travail.

Face à ce déficit de compétences, le gouvernement italien a lancé le programme national *Mille Esperti* (Mille Experts) pour renforcer l'exécution du Plan national de relance et de résilience (PNRR). L'objectif est ainsi de recruter temporairement 1 000 experts dans des disciplines clés pour accélérer l'évaluation environnementale, l'octroi de permis, la passation de marchés publics et le suivi des chantiers liés à la transition verte. Le dispositif a suscité un vif engouement, avec près de 62 000 candidatures, notamment grâce à des rémunérations supérieures à la moyenne nationale. Cette mobilisation rapide a permis de réduire certains retards administratifs et d'initier la numérisation et la simplification de certaines procédures. Cependant, la nature temporaire des contrats a posé la question de la pérennité des résultats et du transfert de savoir-faire aux équipes permanentes.

Le rôle des départements RH a été double. D'une part, ils ont dû prendre des décisions stratégiques déterminantes pour la réussite du programme, influençant la circulation des savoir-faire, l'efficacité opérationnelle et la rapidité de mise en œuvre des actions. Par exemple, l'affectation des experts a constitué un enjeu central. Les approches ont varié selon les niveaux de gouvernement : certaines régions ont centralisé les compétences au sein de l'administration régionale, d'autres ont opté pour une répartition directe dans les municipalités, ou encore pour un modèle hybride.

D'autre part, les départements RH ont dû relever des défis liés à la diversité des profils recrutés. Ils ont ainsi dû chercher à faciliter l'adaptation de ces experts à la culture administrative, gérer les écarts de rémunération entre territoires et organiser des espaces de collaboration avec les agents publics en poste. Les expériences les plus concluantes montrent qu'un accompagnement structuré, combinant mentorat, apprentissage mutuel et transfert de compétences, donne de meilleurs résultats à long terme que l'affectation immédiate des experts à des tâches urgentes, qui répond à des besoins courts mais freine l'ancrage durable des compétences.

La région du Lazio a par exemple utilisé le programme *Mille Esperti* comme un levier de planification stratégique des compétences. Dès le lancement du dispositif, le Lazio a mis en place un suivi précis des profils recrutés, en comparant les besoins prévus aux usages réels. Cette analyse a révélé des écarts significatifs : les ingénieurs civils, initialement prévus comme troisième priorité de recrutement, ont finalement été les plus sollicités en nombre de jours travaillés. Ce constat a permis d'identifier un besoin structurel sous-estimé et d'ajuster les priorités pour les recrutements futurs. Au-delà de la performance opérationnelle, le Lazio a également utilisé *Mille Esperti* comme un laboratoire d'expérimentation RH, en affinant les méthodes de sélection, testant des modèles d'intégration, et développant un argumentaire pour fidéliser à long-terme les experts, afin qu'ils rejoignent ensuite la fonction publique. Cette démarche montre qu'un programme ponctuel peut servir de tremplin à la fonction RH pour bâtir une stratégie d'attraction et de rétention de talents rares.

L'expérience du *Mille Esperti* offre plusieurs enseignements pour la fonction RH à l'avenir. Premièrement, la fonction RH joue un rôle clé non seulement dans le recrutement, mais aussi dans la conception des

parcours d'intégration et dans la mise en place de passerelles vers des emplois permanents. Deuxièmement, les données issues du suivi des missions sont précieuses pour orienter la planification des effectifs et anticiper les besoins émergents. Enfin, pour combler durablement les pénuries de profils techniques, il est nécessaire de réfléchir à un degré d'alignement des conditions de travail du secteur public avec celles du secteur privé, tout en valorisant l'impact sociétal des missions proposées.

## La transition managériale en Estonie : diriger et gérer le changement structurel

La réorganisation ministérielle menée en Estonie en 2023 illustre la capacité d'un gouvernement à mettre en œuvre un changement structurel majeur aux conséquences managériales importantes dans un laps de temps relativement court. Cette réorganisation a été motivée par l'émergence de la transition écologique et la nécessité de réduire les silos dans la conception des politiques publiques comme priorités nationales, ainsi que par des attentes croissantes en termes d'agilité de l'administration et de réactivité face aux grands enjeux transversaux.

Afin de mieux répondre à ces priorités, cinq ministères ont été réorganisés au sein de deux nouvelles institutions : le ministère du climat et le ministère des affaires régionales et agricoles. La redistribution des responsabilités et du personnel a concerné environ 700 emplois, représentant près d'un quart des agents travaillant dans l'ensemble des ministères. La mise en œuvre effective, le 1er juillet 2023, s'est faite en moins de trois mois, imposant un calendrier resserré pour un changement d'une telle ampleur. De plus, ce processus a été principalement guidé par un sentiment d'urgence politique plutôt que sur une feuille de route détaillée. Ainsi, la réorganisation n'a pas fait l'objet d'une évaluation d'impact préliminaire ou d'un cadre unifié de gestion du changement.

En dehors des seuls effets de la réforme sur les structures administratives, celle-ci a également profondément impacté la culture organisationnelle et le vécu des agents. La fusion d'administrations aux cultures administratives et modes de fonctionnement distincts peut en effet générer à court et moyen terme une perte de repères et, dans certains cas, une baisse de motivation. Ainsi, le sentiment d'appartenance à l'organisation, moteur essentiel de l'engagement, peut être fragilisé lorsque l'organisation change rapidement d'identité ou de mission. Cela est d'autant plus important dans un système de gestion de l'emploi public relativement déconcentré où les ministères disposent d'une large autonomie.

Dans un tel contexte, le rôle des professionnels RH est déterminant. Cependant, les départements RH se sont retrouvés principalement mobilisés autour de tâches administratives et techniques, telles que s'assurer des transferts de personnels (gestion des passages d'agents d'un ministère à l'autre, malgré un manque de préparation, de données parfois incomplètes et l'absence de SIRH fiables ou harmonisés), et la coordination d'opérations administratives (résolution de complications techniques liées à des codes d'identifications incohérents, identification des anciens entretiens professionnels, mise à jour des contrats de travail).

D'autres tâches auraient gagné à être renforcées. C'est le cas par exemple de la mise en place d'un groupe de travail interministériel RH, qui a pu montrer l'intérêt d'approches transversales, mais est resté ponctuel et insuffisamment doté. De plus, si certaines réunions individuelles avec des agents ont eu lieu, ces actions sont restées ponctuelles, inégales, et insuffisamment structurées au niveau central. Ainsi, le soutien aux agents, à la fois psychologique et de clarification des perspectives professionnelles, s'est révélé fragmenté et réactif faute de préparation, d'outils adaptés et de ressources suffisantes.

La réforme ne peut être considérée comme étant achevée. L'évaluation faite de cette réforme souligne notamment que fin 2023, de nombreux agents estimaient encore que le processus n'était pas terminé, tant certaines fonctions restaient à clarifier et des ajustements quotidiens à opérer. Les questions liées à l'intégration des équipes, à l'identité organisationnelle et au fonctionnement courant demeuraient présentes,

montrant que les effets de la réforme s'inscrivent dans la durée. Ce caractère inachevé souligne l'importance d'un accompagnement dans le temps long par l'ensemble des parties prenantes de la fonction RH.

Les enseignements tirés de cette expérience montrent que la réussite d'une transformation structurelle dépend d'une articulation fine entre leadership de direction, management intermédiaire et départements RH :

- Premièrement, les équipes de direction doivent porter une vision claire, capable de guider l'action au-delà des seules modifications organisationnelles. Elles jouent un rôle décisif pour relier les cultures administratives, maintenir un dialogue constant dans un contexte d'incertitude et assurer la cohérence des actions dans un système décentralisé. Leur capacité à conjuguer orientation stratégique et accompagnement humain repose sur des compétences solides en gestion du changement et en communication de crise.
- Deuxièmement, les managers intermédiaires, placés à l'interface entre la stratégie et l'opérationnel, sont essentiels pour traduire les orientations en actions concrètes et maintenir l'engagement des équipes. Leur position leur permet de capter les signaux faibles du terrain, de réagir rapidement aux obstacles et d'entretenir la motivation au quotidien. Cependant, leur efficacité reste tributaire du soutien qui leur est accordé, en particulier en matière de formation au management du changement, de communication interne et de partage d'outils. Sans ce renforcement, le risque est de créer un maillon faible entre la direction et les équipes.
- Enfin, les départements RH doivent être reconnus comme des partenaires stratégiques et non seulement techniques. Leur rôle a été limité par le manque de préparation et d'outils, ce qui les a cantonnés à des tâches réactives. Pour mieux préparer de futures réformes, il est nécessaire de renforcer leur coopération avec les équipes de direction et les managers intermédiaires et d'établir des systèmes communs permettant de mieux accompagner les agents.

Ainsi, cette réorganisation a permis à l'Estonie de mieux se préparer à de potentielles réformes similaires. Des réflexions sont en cours afin d'instaurer un dispositif centralisé de gestion du changement, de renforcer l'appui aux managers intermédiaires et de traiter l'intégration culturelle avec la même rigueur que la réorganisation structurelle. Ces mesures contribueraient à rendre l'administration plus résiliente et mieux préparée aux transitions à venir.

## Développer les pratiques RH en Irlande à travers la mise en place d'un cadre à destination des professionnels RH

En Irlande, la modernisation de la fonction RH est perçue comme un levier stratégique pour améliorer la performance du service public, en lien avec la *Better Public Services Transformation Strategy 2030*. Le gouvernement s'est engagé dans un partenariat avec le *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD), organisme en charge du développement de normes professionnelles pour les professionnels RH et de développement des compétences RH au Royaume-Uni et en Irlande. Cette initiative vise à développer les pratiques RH dans l'ensemble de la fonction publique en alignant les politiques et processus RH sur les normes professionnelles et en dotant les professionnels des RH des compétences, des comportements et des connaissances nécessaires pour relever les défis d'un monde du travail en constante évolution. L'ambition est de créer une communauté de professionnels des RH capables d'anticiper et de piloter la transformation et le changement des effectifs dans l'ensemble de la fonction publique et de montrer l'exemple dans l'ensemble de la fonction publique.

Ce partenariat formel entre le Département des dépenses publiques irlandais et le CIPD a commencé en mars 2024 et se poursuit. Sa gouvernance repose sur un comité stratégique chargé de l'orientation et un groupe opérationnel chargé de la mise en œuvre. Le programme s'articule autour de quatre axes de travail complémentaires visant à renforcer la fonction RH au sein de la fonction publique irlandaise : le *People Impact Tool*, la *HR Policy Review*, le *People Standards Framework*, et le volet *CIPD Learning*.

## ***People Impact Tool***

Le *People Impact Tool* est un outil en ligne d'évaluation des capacités permettant aux organisations de mesurer l'expérience des employés au sein de la fonction RH, son adéquation aux besoins opérationnels et son aptitude à l'avenir. Les résultats fournissent une évaluation de base des capacités RH, conforme aux normes professionnelles RH définies dans la cartographie professionnelle du CIPD.

En mai 2024, la fonction publique irlandaise a déployé le *People Impact Tool* dans le cadre de son programme de travail initial afin de faciliter l'établissement d'une base de référence des capacités RH et d'obtenir des informations essentielles sur les points forts, les défis et les axes stratégiques du secteur. Le *People Impact Tool* a été diffusé par le CIPD sous forme d'une courte enquête auprès des employés, des responsables hiérarchiques, des cadres supérieurs et des équipes RH de 24 ministères/organismes de la fonction publique. Les résultats ont été analysés par le CIPD et consignés dans un rapport en juin 2024.

Ce rapport a mis en évidence plusieurs points forts de la fonction RH, notamment une solide expertise RH, une capacité d'adaptation au changement, un engagement et une communication RH positifs au sein des organisations, ainsi que de solides structures de formation et de développement. L'enquête a également identifié des axes de développement, notamment le recrutement et les ressources humaines, la planification des effectifs, la transformation numérique et l'analyse des effectifs. Par ailleurs, chaque ministère/organisation a reçu un rapport détaillant ses résultats individuels, avec une comparaison avec l'ensemble de la fonction publique. Le CIPD a également collaboré avec les ministères pour une analyse approfondie des forces, des défis et des axes de développement organisationnels, assortie de recommandations pour l'avenir.

## ***Revue des politiques RH***

En juillet 2024, le deuxième axe de travail a porté sur une revue des politiques RH afin d'évaluer l'adéquation des politiques RH centralisées de la fonction publique avec l'évolution des besoins des effectifs. Cette revue a examiné l'étendue et la nature de l'ensemble des politiques RH de la fonction publique (77) et a examiné leur pertinence, leur format, leur accessibilité, leur cohérence, leur langage et leur style. Elle a identifié un manque de cohérence dans la conception, le style et la structure des politiques RH et formulé des recommandations visant à intégrer la flexibilité, l'inclusivité et la préparation numérique dans leur conception. Elle a également souligné la nécessité de rendre les politiques plus accessibles en adoptant une approche centrée sur l'employé, en utilisant un langage clair, en évitant le jargon et en améliorant la cohérence en termes de style, de longueur et de format.

En janvier 2025, un groupe de travail sur les politiques RH de la fonction publique a été créé pour donner suite aux recommandations de la revue. Parmi les principales actions figurent l'élaboration d'une boîte à outils et d'un modèle de politique RH accessibles aux décideurs, la modernisation des politiques RH existantes, un outil d'IA pour les requêtes relatives aux politiques RH et le développement d'une plateforme de pratiques RH permettant aux équipes RH et aux employés d'accéder aux politiques, outils et ressources. Ces travaux sont en cours et devraient s'achever à la mi-2026.

## ***People Standards Framework***

En septembre 2024, le troisième axe de travail a été lancé. Il portait sur l'élaboration d'un cadre de normes RH pour la fonction publique irlandaise. L'ambition de ce cadre était d'harmoniser les pratiques RH au sein de la fonction publique et de définir les compétences, les connaissances et les comportements nécessaires aux professionnels RH pour réussir dans leurs fonctions à tous les stades de leur carrière, du début de carrière à la direction stratégique des RH.

L'élaboration du cadre a suivi une approche en plusieurs étapes, de la conception initiale à son lancement officiel en mai 2025. Le processus a alterné entre phases de conception, ateliers, validation collective,

revue par les sponsors et approbation par le CIPD. Chaque étape de conception et de validation comportait seize ateliers réunissant douze participants, supervisés par des sponsors de la haute direction issus de la haute fonction publique. Vingt responsables RH et 345 employés RH issus de trente-deux départements ont contribué à l'élaboration des normes RH. Ces normes reflètent les réalités opérationnelles des RH dans la fonction publique irlandaise, avec une forte ambition en matière de développement des capacités RH stratégiques actuelles et futures. La vaste consultation et la large participation de l'ensemble de la communauté RH de la fonction publique ont permis d'asseoir la légitimité du cadre et de préparer son adoption.

Le Cadre repose sur trois piliers. Le pilier « Connaissances fondamentales » définit les connaissances liées à la gestion des pratiques RH, la compréhension des comportements organisationnels, les pratiques axées sur les données, la transformation numérique et la gestion du changement. Le pilier « Comportement fondamental » englobe les attitudes attendues, telles que la pratique éthique, le courage professionnel, l'inclusion et la volonté d'apprendre continuellement. Enfin, le pilier « Connaissances spécialisées » décrit neuf domaines d'expertise, allant de la gestion stratégique des talents au développement organisationnel, en passant par l'égalité et l'inclusion, et l'engagement des employés. Chacun de ces domaines offre des possibilités de spécialisation et d'avancement sur quatre niveaux de compétences, permettant aux professionnels des RH de planifier leur carrière tout en répondant aux besoins des administrations.

## Infographie 2. Exemple d'une connaissance de base du People Standards Framework : la transformation numérique

**Transformation numérique et personnes**  
« Comprendre l'impact de la technologie sur les personnes au travail »

	Niveau 1 À ce niveau, vous comprendrez	Niveau 2 À ce niveau, vous comprendrez	Niveau 3 À ce niveau, vous comprendrez	Niveau 4 À ce niveau, vous comprendrez
<b>Gamme de technologies</b>	La gamme de technologies et de logiciels utilisés dans la profession des personnes et son impact sur votre travail	Quelles technologies et quels logiciels sont disponibles dans votre domaine de la profession des personnes et comment les utiliser pour améliorer l'expérience des travailleurs	Comment différentes technologies (par exemple, l'automatisation des flux de travail) interagissent au sein de l'organisation et comment les utiliser pour soutenir la mise en œuvre des pratiques liées aux personnes	Technologies actuelles et futures qui peuvent soutenir et permettre la stratégie des personnes et rendre les organisations plus agiles
<b>Intelligence artificielle</b>	Différents types de technologies intégrées à l'IA et comment les appliquer conformément aux politiques et à la réglementation	Les opportunités et les risques liés à l'application de différents types de technologies intégrées à l'IA et comment les appliquer de manière responsable dans votre domaine de travail	Comment utiliser les technologies intégrées à l'IA pour améliorer les pratiques liées aux personnes et soutenir une prise de décision responsable tout en gérant les risques	Comment façonner la stratégie et la gouvernance de l'IA pour promouvoir une prise de décision responsable et éthique tout au long du cycle de vie des employés
<b>Technologies collaboratives</b>	Comment la technologie peut être utilisée pour aider les gens à travailler de manière plus collaborative, et les opportunités et les risques qui y sont associés	La gamme de technologies et de logiciels disponibles qui permettent la collaboration dans différentes situations	Comment maintenir la collaboration grâce aux technologies et logiciels existants et nouveaux pour améliorer les performances	Comment intégrer la collaboration grâce à la technologie dans la culture et la stratégie pour améliorer les performances
<b>Pratiques technologiques</b>	Le rôle des professionnels des ressources humaines dans la conception de pratiques et d'outils technologiques	Comment contribuer à la conception de pratiques et d'outils technologiques	Comment intégrer la perspective humaine à la conception et à la mise en œuvre de pratiques technologiques pour faciliter la transformation	Comment piloter la transformation numérique pour améliorer l'expérience des travailleurs
<b>Impact de la technologie</b>	Les avantages et les risques de la technologie pour les personnes et les organisations	Comment examiner l'impact de la technologie sur les rôles et les processus liés aux personnes	Comment évaluer l'impact des technologies actuelles et futures sur la main-d'œuvre, la confidentialité des données et les pratiques liées aux personnes	Comment la technologie influencer a le rôle des professionnels des ressources humaines, les besoins futurs en main-d'œuvre et l'expérience des travailleurs

Source : CIPD et le gouvernement de l'Irlande (2025), People Standards Framework.

Le *People Standards Framework* est conçu comme un outil de développement professionnel qui peut être utilisé autant par les professionnels RH que par les managers, lors des recrutements, des intégrations ou des évaluations de performance. Bien que son déploiement soit récent, il présente un fort potentiel pour harmoniser les pratiques, clarifier les attentes et renforcer la reconnaissance professionnelle. Sa réussite dépendra de la capacité à l'intégrer dans les processus de gestion et à le mettre à jour régulièrement pour refléter l'évolution du métier. Il pourrait ainsi devenir un levier majeur pour placer la fonction RH au cœur de la transformation du service public irlandais. Cet outil est actuellement en cours de traduction et d'adoption dans l'ensemble de la fonction publique irlandaise par les collectivités locales, le secteur de la santé et les services de police.

### **Apprentissage à travers le CIPD**

Le dernier axe de travail du programme vise à concrétiser le *People Standards Framework* grâce à l'accès à des ressources pertinentes et à des opportunités de formation et de développement afin de soutenir le développement des compétences RH et des parcours professionnels des professionnels RH. En partenariat avec le CIPD, une plateforme de connaissances dédiée à la fonction publique a été conçue et lancée sur le site web du CIPD. Elle permet à tous les professionnels RH (environ 1 400) d'accéder à diverses ressources du CIPD, telles que des formations courtes et autodirigées, des rapports de recherche, des bibliothèques d'apprentissage, des fiches d'information RH, des programmes RH accrédités et des communautés/réseaux RH des secteurs public et privé.

Des formations accréditées par le CIPD sont également accessibles aux organismes de la fonction publique via l'Institut d'administration publique (IPA), qui propose un certificat de base en pratiques RH et un diplôme en gestion du personnel. Un diplôme avancé en pratiques RH stratégiques est actuellement en cours de création. Le réseau des responsables RH de la fonction publique en Irlande réunit chaque trimestre plus de 150 responsables RH pour partager les meilleures pratiques RH, présenter des études de cas organisationnelles et identifier les défis et les opportunités permettant d'adapter les pratiques RH à l'évolution des besoins du monde du travail.

Cette démarche illustre combien la professionnalisation de la fonction RH constitue un levier stratégique pour préparer l'avenir du service public. En alignant les pratiques sur des standards reconnus, en investissant dans les compétences et en renforçant la communauté RH, elle dote l'administration des outils nécessaires pour accompagner les grandes transitions à l'œuvre. Le succès de cette initiative dépendra de la capacité à ancrer ces standards dans la durée, à maintenir leur pertinence face à l'évolution rapide du travail, et à positionner durablement les professionnels RH comme acteurs clés de la transformation publique.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

# Développer une fonction RH résiliente dans la fonction publique française

Faire face aux évolutions numériques, écologiques et managériales



Financé par  
l'Union européenne