



Conseil économique et social

Distr. générale
12 janvier 2021
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingtième session

12-16 avril 2021

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

**Incidence de la pandémie de maladie à coronavirus
(COVID-19) sur les travailleurs essentiels du secteur
public**

Questions relatives à la gestion du personnel du secteur public dans le cadre du relèvement après la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de faire tenir au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par les membres du Comité suivants : Ora-orn Poocharoen, Regina Silvia Pacheco, Upma Chawdhry, Emmanuelle d'Achon, Bridget Katsriku, Ma Hezu et Linus Toussaint Mendjana.

* [E/C.16/2021/1](#).



Questions relatives à la gestion du personnel du secteur public dans le cadre du relèvement après la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)

Résumé

À sa dix-neuvième session¹, le Comité d'experts de l'administration publique a fait remarquer que de nombreux pays pouvaient ne pas être prêts à réaliser les objectifs de développement durable à l'échelle et à la vitesse souhaitées en raison d'une sous-évaluation générale du secteur public dans les théories économiques des dernières décennies et d'un mépris de la contribution que le secteur pouvait apporter à la société lorsqu'il disposait des capacités adéquates et des compétences et mentalités appropriées. La lutte contre la corruption restait également une condition préalable essentielle à une gouvernance efficace aux fins de l'accélération de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le Comité a estimé que la pandémie avait mis au jour les risques et les vulnérabilités qui pèsent sur les gouvernements : impréparation aux crises, insuffisances des infrastructures et des investissements publics (y compris dans les systèmes de santé), déséquilibres du développement économique et social. Il convenait de veiller tout particulièrement à reconnaître les travailleurs essentiels du secteur public, à renforcer les capacités du secteur public de réaliser les objectifs, à investir dans le personnel du secteur public de demain, à étendre l'utilisation des technologies numériques et à réduire la fracture numérique.

Les auteurs du présent document donnent des précisions sur les tendances en matière de gestion du personnel du secteur public et en analysent les incidences, et formulent des recommandations sur la réforme du personnel à l'appui des efforts déployés pour mieux se relever des effets de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). L'introduction donne le contexte du présent document. Dans la section II, les auteurs passent en revue des idées sur l'avenir du travail dans le secteur public, mettent en exergue l'importance croissante de certaines conditions de travail, comme les modalités de travail aménagées, et se penchent sur l'évolution des interactions professionnelles et de la culture de la fonction publique. Ils affirment que l'administration publique a besoin d'un style de direction plus humaniste, privilégiant l'empathie et l'intelligence émotionnelle comme compétences permettant de relever les défis complexes du développement durable et d'obtenir des résultats dans ces conditions. Dans la section III, ils soulignent l'essor de l'emploi contractuel et les mérites des programmes de recrutement et de formation novateurs qui s'inscrivent dans cette démarche. Dans la section IV, ils rappellent le rôle essentiel, amplement démontré pendant la pandémie, que jouent les travailleurs de première ligne du secteur public, tout en soulignant les défis connexes auxquels il faudra peut-être prêter attention. Dans la dernière section, ils proposent au Comité un ensemble de recommandations de politiques générales pour examen à sa vingtième session.

¹ Voir le rapport sur la dix-neuvième session du Comité d'experts de l'administration publique (E/2020/44-E/C.16/2020/8).

I. Introduction

1. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a mis l'humanité face à des problèmes d'ampleur mondiale qui touchent chaque habitant de la planète, indépendamment de sa nationalité, de sa situation géographique, de son âge, de son statut socioéconomique, de son niveau d'éducation, de sa religion, de son genre et de son degré de vulnérabilité. Ses incidences se répercutent sur la santé physique et mentale et le bien-être économique et social. Le développement technologique, conjugué à l'évolution des dynamiques sociales et politiques, continue de donner le cap de la gestion du personnel du secteur public. Par ailleurs, la pandémie de COVID-19 a accéléré les tendances existantes et donné un coup de projecteur sur certains aspects du perfectionnement du personnel du secteur public qui doivent être dûment pris en compte si l'on veut disposer à l'avenir d'un secteur public doté d'un personnel compétent et prompt à s'adapter.

2. La pandémie a pris la plupart des gouvernements par surprise par l'ampleur de sa gravité. Elle a révélé des différences dans la capacité des administrations, à tous les niveaux, de faire face à une telle crise. Dans un premier temps, de nombreux experts de la santé publique, y compris ceux des organisations internationales, ont pris des décisions et formulé des recommandations qui reposaient sur une quantité limitée de données. Ces recommandations comprenaient des mesures d'hygiène de base, telles que le port du masque, le lavage des mains et le respect de la distanciation physique. Les déplacements ont été limités, des magasins fermés et des services suspendus, à l'instar des grands rassemblements, tels que les concerts, les manifestations sportives et les cérémonies religieuses. En temps de crise, il faut que les autorités sachent imposer leurs décisions. De telles décisions ne peuvent être ni déléguées ni externalisées, car elles ont des incidences considérables sur la population. Les autorités doivent mobiliser des ressources et des partenariats pour réagir rapidement et exercer leur autorité de manière responsable.

3. Dans un deuxième temps, où il ne s'agira plus de parer à la crise, la capacité de nombreux gouvernements de stimuler et d'accompagner le relèvement économique et social sera mise à l'épreuve. Nous pourrions assister à la montée en puissance de l'État, avec des attentes plus importantes à l'égard de l'administration et des employés du secteur public pour ce qui est d'accélérer les progrès vers un relèvement durable après la pandémie. L'idéal néolibéral d'un État restreint semble moins souhaitable dans ce contexte. Par ailleurs, on peut compter que les pouvoirs publics seront au centre des efforts de reconstruction, en partenariat avec le secteur privé et les organismes à but non lucratif.

4. À sa dix-huitième session, le Comité s'est penché sur l'émergence de cinq modèles de base de l'administration publique, qui ont été classés comme suit : ancienne administration publique, administration publique traditionnelle, nouvelle gestion publique, nouvelle gouvernance publique et gouvernance durable intelligente². Dans le contexte de la pandémie, il pourrait être utile que les pouvoirs publics revoient leur rôle et cherchent des moyens d'évoluer vers une nouvelle gouvernance publique et des systèmes de gouvernance durable intelligente, où ils auraient pour tâche de régler des problèmes de façon collaborative et constructive. Les responsables et gestionnaires d'administrations publiques pourront trouver utile, plus que par le passé, de posséder de solides aptitudes d'empathie et une grande intelligence émotionnelle et d'en faire usage dans le cadre de ce que nous appelons dans le présent document un style de gestion « humaniste ».

² Voir le rapport du Comité sur le renforcement des capacités du secteur public dans un monde en mutation rapide en vue de réaliser les objectifs de développement durable (E/C.16/2019/2).

5. Dans de nombreux cas, les autorités publiques ont trouvé des moyens novateurs d'affronter les difficultés et de tirer parti des possibilités qui s'offraient à elles pendant la crise, par exemple par la numérisation des services publics et de leurs procédures internes, le recours accru aux plateformes de réunion en ligne et aux mécanismes d'approbation électronique et l'expérimentation de nouvelles méthodes de travail. Certains gouvernements pourront trouver utile de miser sur de telles innovations, et effectueront le travail préparatoire juridique, réglementaire, technique et administratif nécessaire pour réduire au minimum les risques et éviter des conséquences indésirables.

II. Le travail et la direction du secteur public

A. L'importance d'une gouvernance centrée sur les citoyens

6. Les principes de gouvernance efficace au service du développement durable établis par le Comité peuvent être très utiles pour guider la prise de décisions stratégiques et administratives dans tous les secteurs et à tous les niveaux, y compris les politiques relatives aux processus de gestion des ressources humaines, aux modalités de travail et à la composition et aux compétences du personnel du secteur public. Par exemple, selon ces principes, les activités du secteur public doivent reposer sur des politiques publiques saines, déterminées par des décideurs responsables et bien préparés, qu'il s'agisse de responsables politiques, de fonctionnaires ou d'autres personnes ayant voix au chapitre dans l'élaboration des politiques. Les décisions devraient reposer sur des données, des informations, des connaissances, des faits scientifiques et une appréciation globale du problème et des solutions possibles.

7. À titre d'illustration, si le secteur public doit être plus souple et pouvoir s'adapter aux incertitudes, il en découle que les procédures d'embauche doivent également être souples et capables d'adaptation, ce qui souvent n'est pas le cas. Par exemple, la lenteur des procédures de recrutement et la rigueur des règles peuvent être un frein à une embauche rapide et empêcher les autorités publiques d'agir urgemment au moment voulu. L'utilisation des dossiers numériques peut également être citée en exemple. Dans certaines administrations, malgré les politiques de numérisation, l'impression de documents sur papier est encore exigée. Pour sortir de la pandémie plus fort, plus efficace et plus performant, le secteur public doit mettre en œuvre avec discernement ses plans de modernisation et de numérisation.

8. La pandémie a favorisé le mouvement vers la numérisation dans le monde entier. Les autorités peuvent grandement bénéficier de la numérisation des services en vantant une forte présence en ligne leur permettant d'agir rapidement et d'étendre la couverture des services publics à tous les groupes et à toutes les zones géographiques. Les coûts du relèvement après la pandémie exigent un niveau élevé de productivité. L'efficacité et l'efficacité des dépenses seront primordiales. La réduction des dépenses et l'élimination du gaspillage pourraient considérablement améliorer la rentabilité des services publics et leur coût pour les usagers. Dans certains cas, cela peut s'accompagner de licenciements.

9. À l'ère du numérique, nous assistons à la montée rapide d'une culture où les citoyens sont placés au centre. Pour autant qu'elles s'accompagnent des garanties réglementaires, administratives et de sécurité adéquates et des moyens de gérer et d'analyser les informations, les technologies de pointe, telles que l'intelligence artificielle et les mégadonnées, peuvent aider les pouvoirs publics à mieux comprendre les besoins et les aspirations de la population. Les politiques et les

services devraient toujours être conçus du point de vue des usagers et contribuer à satisfaire leurs besoins.

10. La technologie devrait également servir à favoriser l'inclusion sociale et ne laisser personne de côté. Par exemple, les services en ligne devraient également profiter aux plus vulnérables et ne pas exacerber les inégalités. La technologie peut aider les administrations à offrir des services rapides, fiables et davantage personnalisés. Si les mécanismes d'identification numérique ne sont pas encore parfaitement sûrs, fiables et faciles d'utilisation, l'identification numérique ouvre des possibilités de participation directe à la conception et à la fourniture de services. Des données fiables et des éléments vérifiables devraient permettre de prendre des décisions plus judicieusement. La personnalisation, ou la prestation de services sur mesure et ciblée, peut être entreprise au niveau du quartier, de la ville ou de la région ou pour des groupes de personnes définis, notamment les plus vulnérables et les personnes marginalisées. Ces manières d'aborder au niveau micro la prestation de services en recourant à la technologie constituent pour certains une forme poussée d'adaptation à l'utilisateur dans le contexte d'un système de gouvernance durable intelligente.

11. Le travail du secteur public consiste et consistera dans un avenir proche à donner aux citoyens des moyens d'action. Il s'agira notamment de partager ouvertement des données et des informations publiques importantes qui leur permettront de mieux s'informer sur les services gouvernementaux, les niveaux de bien-être et l'état d'avancement de la réalisation des objectifs de développement durable. Utilisées correctement, les données sont une matière première précieuse, et placées entre de bonnes mains, leurs retombées peuvent être immenses. Quand les citoyens disposent d'un accès libre et complet aux données et aux informations par divers canaux, leur place centrale est renforcée. Cela peut aider les administrations à être plus réactives dans les situations où cela est nécessaire et ouvrir des possibilités de partenariats élargis dans la cocréation de services publics. Ainsi, en faisant en sorte que les citoyens soient bien informés et disposent de moyens d'agir, il est possible de favoriser une plus grande transparence et un meilleur respect du principe de responsabilité. Quand les citoyens jouent un rôle actif dans le système de gouvernance, la réactivité, l'efficacité, l'ouverture et l'intégrité du secteur public sont renforcées. Un tel rôle pourrait également ouvrir la voie à l'apprentissage réciproque, à l'échange d'expériences et à la gestion des connaissances associant administrations et citoyens.

B. Une direction et une gestion humanistes

12. Les responsables et les gestionnaires d'administrations publiques jouent un rôle crucial dans la mise en place de politiques publiques solides et l'octroi de moyens d'action aux citoyens, en particulier dans l'optique d'un relèvement durable après la pandémie. Ils sont censés mettre à exécution des mandats politiques et transformer les objectifs en actions. À ce rôle traditionnel, on pourrait maintenant ajouter, en mettant l'accent sur la place centrale du citoyen, une gestion du personnel en harmonie avec les attentes des citoyens à l'égard des services publics. Pour régler les problèmes courants de telle ou telle organisation, il est attendu que les responsables et gestionnaires écoutent toutes les parties, soient capables de comprendre les espoirs et les craintes des citoyens, instaurent la confiance et améliorent le dialogue avec un large éventail d'acteurs individuels et institutionnels.

13. Les responsables d'administrations publiques doivent donc conjuguer le sens de l'urgence et le règlement des problèmes au moyen de méthodes collaboratives. Engagés à produire des résultats, ils doivent avoir une ambition et une direction

claires et la capacité de développer des réseaux. Ils doivent veiller à trouver un équilibre entre la nécessité de maintenir l'intégrité et la norme avec celle de prendre des risques, d'expérimenter et d'innover. Plus important encore, les responsables et gestionnaires des administrations publiques doivent manifester un sens profond de l'empathie.

14. Il existe déjà une défiance croissante des citoyens envers les pouvoirs publics, et réciproquement, et ce, partout dans le monde, à cause de la pandémie. Dans de nombreux pays, les autorités n'ont pas réagi comme il le fallait face à la pandémie pour en contenir la propagation. Certains responsables politiques et hauts fonctionnaires n'ont pas respecté les règles de confinement édictées par leur propre gouvernement, ce qui a fait naître des doutes et peut-être été préjudiciable aux directives des autorités de santé publique. Les pouvoirs publics doivent regagner la confiance des citoyens en jouant un rôle moteur et en faisant preuve de dévouement, d'empathie et de professionnalisme. Il est donc essentiel que les gouvernements écoutent les citoyens et comprennent ce qu'ils ressentent. C'est ce que les auteurs appellent un style de direction humaniste, allant de pair avec une volonté passionnée d'obtenir des résultats. Les responsables et les gestionnaires d'administrations publiques doivent comprendre qu'ils sont censés se charger d'ouvrir de nouvelles perspectives d'avenir et de redonner de l'espoir aux populations, dans l'optique de sociétés pacifiques, justes et inclusives à long terme.

15. En donnant une place centrale aux citoyens et en faisant preuve d'humanisme, les responsables et les gestionnaires des administrations publiques feront continuellement évoluer leur rôle vers celui de facilitateurs. Le travail du secteur public consistera à servir d'intermédiaire aux citoyens, aux idées et aux données pour trouver de nouvelles solutions et de nouveaux modèles de collaboration, y compris la cocréation de services avec le secteur privé et les organismes à but non lucratif. Pour être un bon facilitateur, il faut être patient, bien informé et attentif et toujours s'efforcer de trouver des solutions constructives. Ces qualités sont très utiles pour les responsables et les gestionnaires des administrations publiques dans le monde actuel.

C. Les modalités de travail aménagées, une nouvelle forme de travail dans le secteur public

16. La distanciation sociale, les confinements, les quarantaines obligatoires et la nécessité de protéger la santé des employés sont autant de raisons de mettre en ligne le plus grand nombre possible de services publics afin de prévenir la propagation du virus pendant la pandémie. Cette nécessité a contraint de nombreux organismes du secteur public (et d'autres secteurs) à s'adapter très vite en adoptant des technologies, notamment des outils et des plateformes en ligne, afin d'assurer la continuité de leurs activités. Cette réaction mondiale a été rapide et positive. Les travailleurs du secteur public ont soudainement découvert de nouvelles façons d'organiser des réunions en ligne, de gérer des projets, d'organiser leur temps de travail avec des horaires flexibles, de rester en contact avec leurs collègues et de fournir des services en ligne, y compris l'enseignement et la formation, les consultations médicales, l'inscription au registre du commerce, le paiement des impôts et les transferts de fonds. On peut dès lors affirmer que la pandémie a entraîné l'émergence d'une nouvelle tendance de fond du travail dans le secteur public, à savoir les modalités de travail aménagées. Ces modalités comprennent le travail à domicile, le travail depuis n'importe quel lieu, le télétravail et les horaires de travail souples.

17. La pandémie a incité de nombreux gouvernements à investir massivement dans les moyens numériques. Le Gouvernement ghanéen, par exemple, a utilisé sa plateforme numérique Smart Workplace pour faciliter le travail en ligne des

fonctionnaires³. D'autres, comme le Gouvernement thaïlandais, ont modifié leurs lois ou accordé des exemptions du jour au lendemain concernant le travail à domicile et les modalités de travail en ligne. Avant la pandémie, travailler depuis chez soi ou ailleurs pouvait être considéré comme un manque de professionnalisme, de la paresse ou simplement une violation des règlements institutionnels. De telles modalités étaient généralement approuvées à titre exceptionnel en cas de nécessité absolue. En Europe, un accord-cadre sur le télétravail a été conclu au niveau de l'Union européenne et transposé dans certaines législations nationales, dont le droit français en 2012⁴. Le recours au télétravail est cependant demeuré limité. Dans la plupart des pays d'Afrique et d'Asie, cette pratique était pratiquement inexistante, du moins officiellement. Il arrivait néanmoins occasionnellement que des fonctionnaires de rang supérieur modulent leurs horaires de travail ou télétravaillent pour éviter les distractions au bureau pendant quelques jours ou quelques heures afin de s'acquitter de tâches essentielles ou de tenir des délais imminents.

18. Toutefois, dans le sillage de la pandémie, les modalités de travail aménagées semblent être devenues une nouvelle norme, très bien acceptée par de nombreux travailleurs du secteur public. En France, par exemple, la part du télétravail est passée ces dernières années de moins de 1 % à environ 5 % des 2,4 millions de fonctionnaires du secteur public (hors services publics locaux et personnel hospitalier). Elle atteint maintenant 25 % pour le télétravail complet et environ 50 % pour le télétravail partiel. Toujours en France, selon une enquête récente menée auprès de 8 675 fonctionnaires, 88 % d'entre eux souhaitent continuer à bénéficier de modalités de travail aménagées après la pandémie⁵. Les résultats de l'enquête font ressortir entre autres raisons de ce plébiscite la sécurité sanitaire, une baisse des coûts de transport (avec l'avantage supplémentaire de la réduction des émissions de carbone), un gain d'autonomie professionnelle et une baisse du niveau de stress. En Thaïlande, une nouvelle réglementation permet la tenue de réunions de haut niveau en ligne et le travail à domicile. Au Ghana, des organismes publics ont instauré des régimes d'horaires souples, de rotation du personnel et de travail à domicile.

D. Les incidences des modalités de travail aménagées sur le lieu de travail, la culture de la fonction publique et les inégalités

19. Les modalités de travail aménagées ne vont pas sans certaines considérations. Le présent document définit trois problématiques : le nouvel espace de travail, l'évolution de la culture de la fonction publique et la nécessité de continuer à combler les clivages numériques dans le secteur public. Premièrement, il est possible que l'espace de travail – jusqu'alors un bureau avec ou sans cloisons, ouvert ou fermé – soit déplacé, notamment vers le domicile, mais aussi dans un espace de travail partagé, des espaces publics ou des locaux de circonstance divers. Il s'agit de réalités qui concernent tant le secteur privé que les organismes à but non lucratif. Le secteur public, cependant, a été marqué par une inertie face au changement. Il se peut que ce ne soit plus le cas, compte tenu des possibilités qu'offrent les modalités de travail aménagées. Les administrations publiques devront repenser le niveau de ressources et d'équipements nécessaires aux lieux de travail fixes. Pourraient être concernées par ces nouveaux équipements les activités professionnelles à proprement parler (y compris pour les personnes qui travaillent sur le terrain) mais aussi celles visant à

³ Voir <https://smartworkplace.gov.gh/>.

⁴ Voir Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, « Labour Code covers teleworking » (20 juin 2012). Disponible à l'adresse <https://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/article/2012/labour-code-covers-teleworking>.

⁵ Consultation de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), Ministère français du travail, de l'emploi et de l'insertion, juin 2020.

favoriser l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, comme les salles de sport, les douches, les crèches et les installations médicales. Il sera peut-être aussi nécessaire de réévaluer les dispositions relatives à la gestion des bâtiments et à l'entretien des espaces dédiés à l'accueil du public.

20. Deuxièmement, ces nouvelles modalités de travail dans le secteur public vont provoquer dans la culture de la fonction publique des changements qui sont encore mal connus. La numérisation du secteur public devrait s'accompagner d'une augmentation des emplois dans les technologies de pointe dans ce secteur. Des tensions pourront survenir sur le lieu de travail entre les jeunes générations, qui se caractérisent par leur utilisation avertie des technologies, leur mobilité et leur souplesse, et les générations plus âgées, qui semblent plus généralement privilégier les règles et l'usage établi et peuvent attendre de leurs responsables qu'ils se conforment à un style de gestion plus hiérarchique. De plus, les pratiques de télétravail auront des incidences sur la culture institutionnelle, les modes de règlement des différends et les styles de communication. Parmi les effets secondaires du télétravail, citons l'isolement et le manque de contacts humains, qui peuvent avoir des effets néfastes sur le bien-être psychologique ; des difficultés à concilier vie professionnelle et vie privée à la maison ; le manque d'interactions sociales avec les collègues et le public, source de malentendus ; des possibilités insuffisantes d'apprentissage en face à face. Il conviendra de prendre en compte ces questions si l'on veut instaurer une culture positive du service public dans le cadre du relèvement après la pandémie.

21. Troisièmement, il reste encore à remédier à bon nombre d'inégalités et de clivages numériques parmi le personnel du secteur public. Certains fonctionnaires n'ont pas accès aux possibilités de travail à distance en raison d'un équipement et d'une infrastructure inadaptes (bureaux, ordinateurs, microphones, haut-parleurs, éclairage et espace). Il existe également des inégalités liées au revenu et à la situation géographique, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'électricité et la disponibilité et le coût de l'accès à Internet dans de nombreuses régions. Certains fonctionnaires ont signalé une augmentation des factures d'électricité depuis qu'ils travaillaient à domicile, ce qui soulève la question de la répartition et de la comptabilisation des coûts liés au travail dans un nouvel environnement de travail éclaté.

22. En outre, le niveau de préparation n'est pas le même selon le rang hiérarchique et d'un ministère à l'autre. Les auteurs observent que les fonctionnaires du secteur public de rang supérieur sont mieux équipés pour travailler à distance que les fonctionnaires de rang inférieur. Cependant, il arrive qu'en raison de leur faible niveau de compétences informatiques, des fonctionnaires de rang supérieur plus âgés préfèrent se rendre au bureau pour bénéficier de l'appui technique de subalternes. Il peut donc y avoir une inégalité entre les niveaux hiérarchiques. Enfin, il peut y avoir une inégalité entre les sexes. Les femmes qui travaillent à domicile assument souvent simultanément une triple charge : assurer la gestion du foyer, surveiller les enfants (qui, éventuellement, suivent des cours en ligne) et s'acquitter de leurs obligations professionnelles. Les femmes courent le risque de perdre une partie de la liberté qu'elles avaient auparavant lorsqu'elles sortaient de chez elles pour aller travailler. Il a été fait état d'une augmentation de la violence domestique pendant les périodes de confinement. Il importe donc de veiller à ce que les régimes de travail à domicile bénéficient équitablement aux deux sexes et qu'ils soient considérés comme une évolution positive pour l'organisation, la famille et l'individu.

III. Questions relatives aux travailleurs essentiels du secteur public

23. La pandémie a donné un coup de projecteur sur le personnel du secteur public qui, avec dévouement, a fourni des services essentiels en tant que travailleurs de première ligne. Les travailleurs de première ligne sont des agents du service public qui interagissent directement avec des citoyens dans le cadre de leur travail. Il s'agit notamment de professionnels de la santé, de secouristes, de pompiers, de postiers, d'agents sanitaires et d'éboueurs, de chauffeurs de transports publics et de travailleurs sociaux. Si la pandémie a laissé 1,5 milliard d'enfants sans accès à l'instruction scolaire⁶, il figure également parmi les travailleurs de première ligne de nombreux enseignants qui continuent de venir travailler quand les écoles publiques sont ouvertes afin que des enfants continuent d'avoir physiquement accès à l'éducation. Les policiers sont également des travailleurs de première ligne chargés de l'ordre public et de la sécurité nationale ou régionale.

24. Les travailleurs de première ligne fournissent des services essentiels aux populations du monde entier, même en temps de crise. Leur travail ne peut souvent pas être effectué en ligne et n'est pas facilement sous-traité. Il est de telle nature qu'il ne peut être effectué ni derrière un bureau ou des parois de verre, ni en télétravail. Il s'agit d'un travail de terrain, en contact direct avec le public. Certains de ces travailleurs risquent leur vie 24 heures sur 24 pour fournir des services de base. Par exemple, un grand nombre de travailleurs des services de santé publique ont été testés positifs au coronavirus dans des pays où les taux d'infection étaient élevés. Leur dévouement et leur présence constante pendant la pandémie ont été essentiels, non seulement parce qu'ils ont assuré les soins de santé publique nécessaires pour lutter contre la maladie et réduire la mortalité dans la population générale, mais aussi parce qu'ils ont aidé les plus vulnérables, qui risquaient d'être laissés de côté en ces temps difficiles.

25. Du fait de leur travail de proximité, les travailleurs locaux de première ligne sont considérés comme étant plus en phase avec la réalité des citoyens et donc mieux à même de constater les difficultés et les obstacles au développement et de repérer les groupes vulnérables au sein d'une population donnée et d'interagir avec eux. À certains égards, on peut aussi considérer qu'ils ont davantage de responsabilités directes envers populations qu'ils servent. Pendant la pandémie, dans de nombreux pays, les agents de santé communautaires, qui sont placés sous l'autorité des administrations locales, ont mis à profit leur expérience des stratégies de communication avec la population locale. En Chine, par exemple, des agents locaux de localités urbaines et rurales ont été engagés pour surveiller la situation, prendre la température corporelle, dépister les contaminations et désinfecter les bâtiments et les espaces publics, tandis que la police civile avait pour tâches de sécuriser les hôpitaux, de transporter les patients et de patrouiller les rues.

26. Dans certains pays, c'est dans le secteur des soins de santé que la pandémie a exercé la pression la plus visible sur les travailleurs de première ligne, car ceux-ci ont alors dû assumer une charge de travail accrue et imprévisible. La pandémie a mis sous pression les structures et le personnel hospitaliers. Lorsque les taux d'infection sont au niveau le plus élevé, les hôpitaux sont saturés et les médecins et infirmiers soumis à un stress intense. Avec la pandémie, la tendance à la privatisation des soins de santé et à la réduction des budgets du secteur de la santé n'est plus d'actualité. Les gouvernements doivent continuer à investir judicieusement dans des systèmes de

⁶ UNICEF, communiqué de presse, 26 août 2020. Disponible à l'adresse www.unicef.org/fr/communiqués-de-presse/covid-19-au-moins-un-tiers-des-élèves-dans-le-monde-na-pas-eu-access-à.

santé qui soient abordables, justes et durablement viables et ne laissent personne de côté.

27. La pandémie a prouvé l'importance cruciale du personnel de première ligne du secteur public et la nécessité de préserver l'attractivité de leurs métiers. Dans certains pays, beaucoup quittent leur emploi en raison de salaires insuffisants et de conditions de travail défavorables. Davantage de mesures doivent être prises pour ménager physiquement les travailleurs de première ligne, qui doivent faire de longues journées de travail ou soulever des objets lourds. Les progrès de la robotique et de l'automatisation pourraient y contribuer. Néanmoins, la technologie ne remplacera pas complètement la nécessité d'une assistance humaine. Les responsables du personnel du secteur public doivent donc répondre aux besoins des travailleurs peu qualifiés et améliorer leur bien-être et leurs conditions de travail afin que ceux-ci puissent fournir au public les services indispensables.

28. En résumé, les gouvernements devraient prévoir, pour tous les types de travailleurs de première ligne, des régimes de prestations et d'indemnisation et des contrats de travail raisonnables qui tiennent compte de l'évolution de la nature du travail dans le secteur public et des risques auxquels les employés de ce secteur doivent faire face. Les travailleurs de première ligne méritent d'être traités justement et équitablement. Il s'agit d'une nécessité si l'on veut assurer la continuité des services publics, surtout en période de troubles ou de crise. Il faut améliorer la qualité de la gestion, et une attention particulière doit être accordée au bien-être physique et mental. Ainsi, les responsables pourraient porter leur attention sur l'aide psychologique, les aires de repos et les temps de repos.

29. Il importe que les gouvernements innovent et définissent de bonnes pratiques de gestion des travailleurs de première ligne permettant de fournir une réponse rapide, efficace et adaptée à chaque situation locale. Les services concernés sont notamment la police, les pompiers, les urgences, la gestion des catastrophes, le stationnement, la circulation automobile, le contrôle des animaux errants, l'éclairage public, les services funéraires et bien d'autres encore. Enfin, il serait bon que les gouvernements continuent de simplifier les procédures, d'assurer la formation et de moderniser le personnel du secteur public. Le recrutement et l'évolution professionnelle doivent être gérés avec soin si le secteur public veut attirer et développer de nouvelles aptitudes et compétences.

IV. Recommandations stratégiques

30. Dans un avenir proche, où les modalités de travail aménagées et la communication en ligne seront la norme dans les secteurs public et privé de nombreux pays, et en particulier dans les pays à revenu élevé ou intermédiaire, de plus en plus de services publics seront fournis en ligne. Les exemples sont nombreux : applications de traçage des contacts dans le domaine de la santé, traitement des demandes de prestations de sécurité sociale, services d'emploi, pour ne citer que ceux-là. Pour veiller à ce que personne ne soit laissé de côté, il faudrait mettre en place davantage de centres de services publics et instituer des protocoles permettant de fournir des services plus personnalisés aux personnes vulnérables et à certains groupes de citoyens. La COVID-19 est une épreuve décisive pour la compétence et l'intégrité du secteur public. Si les auteurs observent qu'en général les fonctionnaires sont compétents et s'investissent dans leur travail, des enseignements peuvent être tirés de la pandémie, notamment en ce qui concerne les nouveaux types de contrats de travail, les innovations en matière de recrutement et l'offre d'activités de formation adaptées à la transition prévue en matière de procédures administratives et de normes relatives au lieu de travail.

De nouveaux types de contrats de travail

31. Si la vogue des modalités de travail aménagées est en partie liée aux conditions imposées par la pandémie, elle fait aussi écho à un phénomène plus général dans le secteur privé, où « l'économie à la demande » prend une place de plus en plus grande. Elle est également représentative des préférences des jeunes générations, qui ne cherchent pas nécessairement à trouver un emploi à vie mais souhaitent relever de nouveaux défis tout au long de leur carrière. Les gouvernements doivent mettre en place des cadres régissant les aménagements des modalités de travail et le travail contractuel dans le secteur public. Le droit du travail devra être révisé pour qu'il prenne en compte les conditions des modalités de travail aménagées. Il faudra trouver un équilibre entre la protection des droits des travailleurs et la fourniture de services publics. Les horaires de bureau et les règlements devront être adaptés aux nouvelles pratiques. Il s'agira d'éviter les effets pervers des modalités de travail aménagées, des contrats de travail flexibles et des autres nouvelles modalités de travail dans le secteur public. Il conviendra également d'aborder certaines questions ayant trait au sentiment d'inégalité entre les anciens et les nouveaux titulaires de contrats et aux inquiétudes concernant la sécurité de l'emploi.

32. Il est donc possible que nous observions dans un avenir proche une plus grande hétérogénéité du personnel, où se côtoieront des personnes ayant un emploi à vie, d'autres ayant un contrat à durée déterminée et d'autres encore embauchées à très court terme. La conception de nouvelles modalités de travail doit prendre en considération les éléments suivants : la compatibilité des personnes avec les structures et les cultures du service public ; les interactions entre les employés dits traditionnels et les nouvelles générations de travailleurs ; les perspectives d'avancement ; les prestations de protection sociale. Si l'on ajoute à cela la possibilité de télétravailler, le personnel du secteur public a devant lui un avenir passionnant et rempli de perspectives.

33. Tous les organismes publics devront également revoir leurs politiques, règles et réglementations traditionnelles en matière de gestion des ressources humaines, afin de tenir compte des modalités de travail aménagées. Cela pourra concerner les heures de bureau, les adresses postales officielles, les postes de travail et les équipements liés au lieu de travail, tels que les machines à café, les imprimantes et les ordinateurs de bureau. Il faudra veiller soigneusement à ce que ces politiques tiennent compte des différents types de travail et d'employés du secteur public. Enfin, les gouvernements devraient élaborer des protocoles et des directives concernant l'évaluation des performances dans les nouveaux régimes de travail aménagés, qui permettront de mieux faire converger les attentes des supérieurs, des employés, des citoyens et des responsables politiques à l'égard du personnel du secteur public.

Un recrutement novateur

34. Les employés du secteur public doivent posséder des aptitudes qui ne se limitent pas à la lecture, à l'écriture, au calcul et aux connaissances élémentaires : ils doivent aussi notamment faire preuve d'intelligence émotionnelle, d'une capacité d'empathie et d'un esprit d'innovation et d'entreprise. L'aptitude à se servir des outils numériques est également essentielle dans le secteur public. Cela signifie non seulement avoir les compétences informatiques de base, mais aussi savoir repérer les informations fallacieuses et maîtriser les compétences liées aux techniques de communication en ligne, à la visualisation et à l'analyse de données, à la gestion de réunions et de conférences en ligne et à d'autres outils en ligne permettant d'améliorer l'efficacité de la gestion des équipes et des projets. Le recrutement doit donc également prévoir des moyens de vérifier ou de mesurer le niveau de ces compétences, de sorte que le secteur public dispose d'un personnel à haute capacité.

35. Les administrations publiques devraient investir davantage dans les technologies aux fins du recrutement, y compris pour les offres d'emploi, les examens et les entretiens. Les données numériques ou la présence en ligne peuvent également être utilisées pour évaluer l'aptitude à l'emploi. Quel que soit le type d'emploi, le recrutement doit être à chaque étape équitable, transparent, responsable et efficace. Enfin, compte tenu des considérations évoquées plus haut sur la nécessité de donner un nouvel élan aux travailleurs de première ligne et de privilégier l'action locale des employés du secteur public, il importe d'accorder une attention particulière au recrutement de travailleurs de première ligne compétents au niveau local.

Une formation continue correspondant aux besoins

36. Aujourd'hui, il est souhaitable que les gestionnaires du secteur public aient une approche empathique du télétravail et apprennent à partager les responsabilités avec le personnel, en donnant plus d'autonomie aux membres de leurs équipes tout en maintenant les liens avec eux. Certaines administrations ont diffusé des instructions pour aider les gestionnaires à faire un meilleur usage du télétravail. Toutes les administrations peuvent apprendre les unes des autres et adopter ensemble de nouvelles directives. Ces nouvelles compétences doivent faire l'objet d'une formation visant à renforcer les capacités d'utilisation des outils de visioconférence pour les réunions, la formation professionnelle et le partage d'informations essentielles en temps réel. Il s'agira d'augmenter le nombre de participants aux activités de formation, aux réunions et aux conférences, ce qui contribuera à réduire les coûts d'accueil et de logistique pour les participants et les institutions. Avec une bonne gestion, l'échange d'informations pourra également en bénéficier. De nouvelles stratégies de travail en réseau peuvent être mises en œuvre au moyen des plateformes en ligne, ce qui pourra améliorer le travail de collaboration entre les agences. En somme, les méthodes de travail peuvent évoluer de manière positive pour les employés du secteur public.

37. Il faut que le secteur public offre à tous les employés les mêmes chances d'accéder aux capacités numériques, où qu'ils se trouvent et quels que soient leur genre, leur âge et leur rang. Il convient d'accorder une attention particulière aux administrations locales, où les aptitudes d'un grand nombre de fonctionnaires à se servir des outils numériques n'atteint pas le niveau de celles des employés du secteur public au niveau national. Parallèlement à l'investissement dans la numérisation et notamment le renforcement de l'infrastructure et la protection des données, il convient donc de former l'ensemble du personnel de la fonction publique. Maintenant que la formation en ligne est largement pratiquée, les administrations pourraient envisager de collaborer pour assurer collectivement une telle formation. Ces programmes de formation pourraient être proposés par des écoles spécialisées dans l'administration publique et les politiques publiques.

V. Conclusion

38. La pandémie a révélé que des pans du secteur public devaient développer leurs capacités, notamment en ce qui concernait la coordination en temps de crise, les systèmes de santé et les stratégies de relèvement économique et social. Elle a surtout accéléré la tendance à la numérisation et aux modalités de travail aménagées dans le secteur public. Elle a ouvert des possibilités de nouvelles modalités de travail, par le recours à la technologie, et de nouveaux types de contrats dans le secteur public. Elle nous a également rappelé que les travailleurs de première ligne du secteur de la santé et d'autres jouaient un rôle essentiel et qu'il importait de renforcer les capacités du personnel du secteur public au niveau local.

39. Les administrations seront mieux à même de faire face aux crises futures en déterminant la forme que prendront le travail et le personnel du secteur public de demain à partir des enseignements qu'elles auront tirés de la période récente. Nous devons prendre en considération les clivages numériques entre employés, la question de la nouvelle hétérogénéité du personnel, les avantages et les inconvénients des nouvelles modalités de travail, et la nécessité de réinvestir dans les travailleurs de première ligne et les employés du secteur public local. Enfin, le monde a subi des bouleversements à grande échelle à cause de la pandémie de COVID-19. À l'avenir, tous les responsables et gestionnaires devront être pleinement sensibilisés à la pratique d'un style de direction humaniste qui permettra d'aider le monde à se relever, lentement mais sûrement, et de remettre sur les rails le Programme 2030.
