



FICHE THÉMATIQUE DU SEMESTRE EUROPEEN

QUALITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1. INTRODUCTION

L'administration publique reflète les fondements institutionnels de la manière dont les pays sont gérés¹. L'administration publique répond aux besoins de la société et son fonctionnement s'appuie sur des structures, des processus, des fonctions, des relations, des politiques et des programmes organisationnels. Elle façonne une prospérité économique durable², la cohésion sociale et le bien-être humain³. Elle influence la confiance sociale et forge les conditions de création d'une valeur publique⁴.

Les institutions jouent un rôle fondamental pour ce qui est d'établir les bonnes incitations, de réduire les incertitudes et de rendre possible la prospérité sur le long terme. Les faiblesses dans le fonctionnement de l'administration publique peuvent créer des obstacles

considérables au fonctionnement du marché unique en ce qui concerne l'investissement au niveau régional et local⁵ et l'innovation.

Certains pays de l'Union ont déployé des efforts constants et conscients afin de stimuler les performances de leurs administrations; certains doivent repenser les éléments constitutifs de leur système administratif. La vitesse à laquelle se produisent les changements sociaux, technologiques et économiques oblige toutes les administrations publiques à s'adapter aux nouvelles réalités.

L'Union soutient les efforts consentis dans ce domaine en apportant des financements, des normes et des outils techniques, des analyses, des échanges entre pairs, des orientations et une assistance technique (voir annexe 1).

La présente fiche thématique porte sur les **aspects horizontaux du fonctionnement de l'administration publique**. Elle vise à obtenir des résultats et à améliorer la responsabilité, l'élaboration des politiques, les structures et les processus, les ressources humaines et la fourniture de services. Des fiches thématiques distinctes abordent les aspects de la gouvernance qui y sont liés, comme la viabilité des finances publiques,

¹ Holmberg S. et Rothstein B., «Good Government: The Relevance of Political Science», Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay, et Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196.

³ Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A. «Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries», World Development, août 2013; 48:19-31.

⁴ La valeur publique est la valeur partagée par l'ensemble des acteurs de la société: les citoyens, les entreprises, les organisations et les groupes informels. Elle est le résultat de toutes les décisions relatives à la répartition des ressources prises par toutes les parties prenantes de la société dans son ensemble.

⁵ Comité des régions, «Résultats de la consultation en ligne du CdR sur les obstacles aux investissements au niveau local et régional», secrétariat de la commission de la politique économique (ECON), Bruxelles, septembre 2016.

la corruption, ainsi que l'efficacité des systèmes judiciaires et fiscaux et de l'administration fiscale.

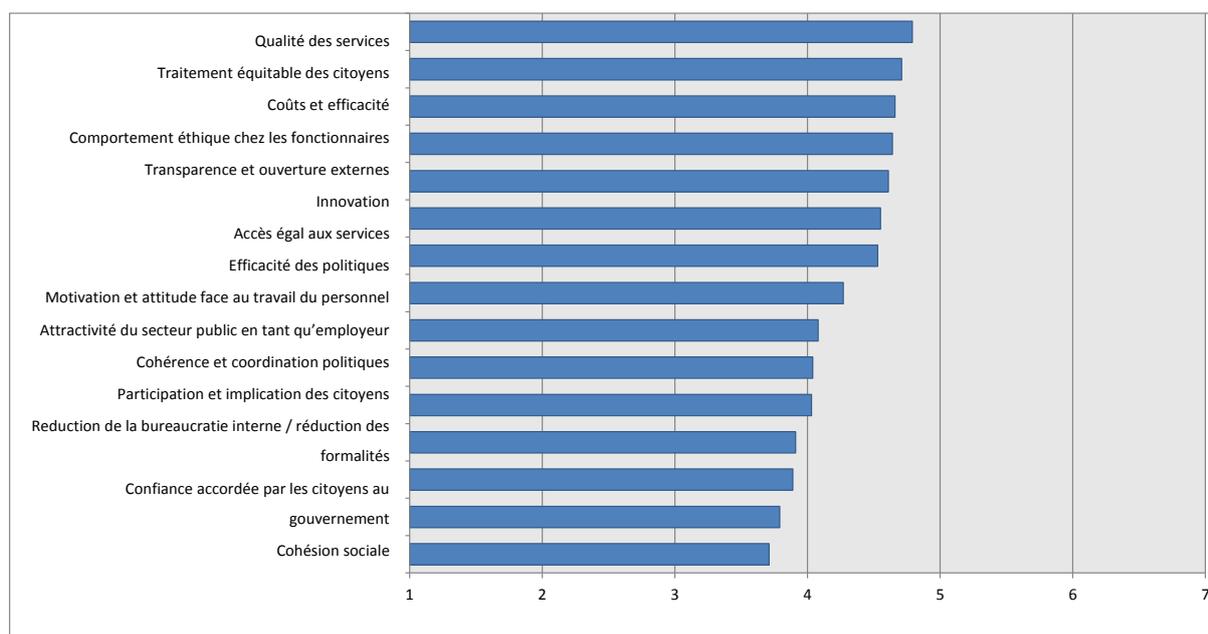
2. QUESTIONS ESSENTIELLES

2.1. Réussites et limites des récents efforts de réforme

Les réformes mises en œuvre ces deux dernières décennies dans les États

Figure 1 - Réussite des réformes⁶

Source: Hammerschmid, et al⁷.



Les améliorations ont été insuffisantes concernant le travail en partenariat et en réseaux.

Il est difficile d'analyser les raisons de la variabilité de ces progrès car l'évaluation systémique des résultats des réformes a tendance à être sous-estimée et donc limitée⁸. De plus, il existe peu d'analyses comparatives entre les pays, les domaines politiques et les organisations

⁶ De 1= forte détérioration à 7= forte amélioration.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, et al., «Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives», Note de politique européenne du COCOPS, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., et al, «Public Administration Reforms in Europe — The View from the Top», Elgar, 2016.

membres ont quelque peu amélioré le rapport coût-efficacité et l'efficacité de l'administration publique. De manière générale, les institutions sont devenues plus ouvertes et plus transparentes et l'accès aux services ainsi que la qualité de ceux-ci ont augmenté. Toutefois, la confiance des citoyens dans les gouvernements, la cohésion sociale et l'attractivité du secteur public en tant qu'employeur se sont détériorées. administratives portant sur les expériences et les réussites en matière de réforme⁹.

De nombreuses initiatives de réforme dans toute l'Europe se concentrent sur le remaniement des structures et procédures formelles. Elles suivent souvent une approche descendante reflétant une logique politique ou budgétaire et négligent parfois le développement du potentiel humain, la réévaluation du fonctionnement du gouvernement ou la modification de la culture administrative. Bien souvent, les gestionnaires publics ne jouissent que d'une faible autonomie. Il est rare que les institutions soient encouragées à alimenter les capacités de réflexion interne, à apprendre de leurs échecs ou à innover. Dans de nombreux

⁹ Peters, B. G. et Pierre, J., «Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research», Governance, 30, 2017, 11-16.

pays, une restructuration formaliste prolongée et intensive a entraîné une lassitude générale à l'égard des réformes.

Les États membres qui ont rejoint l'Union après 2004 ont mené des réformes administratives conséquentes dans le cadre de leur préparation à l'adhésion à l'Union. Ces réformes avaient pour but de moderniser l'élaboration des politiques, d'améliorer la coordination effective et d'instaurer une fonction publique fondée sur le mérite et capable d'attirer et de retenir un personnel qualifié.

Toutefois, plusieurs années après l'adhésion, l'élan s'est émoussé dans un grand nombre de ces pays¹⁰. De nombreux aspects du changement administratif sont restés fragiles et fragmentés. La durabilité a souvent souffert de l'absence de consensus politique en ce qui concerne le fond et la direction, de l'échec à lutter contre la politisation sous-jacente et de la faiblesse et de l'instabilité des principales institutions gouvernementales. Faute d'une haute direction professionnelle et non partisane pilotant la modernisation, de nombreuses modifications juridiques sont restées à l'état de coquilles vides et n'ont pas été suivies de pratiques de travail¹¹.

2.2. Capacité de direction exécutive

Les indicateurs de gouvernance durable¹² s'intéressent à la capacité des gouvernements à mettre en œuvre de bonnes politiques ainsi qu'aux compétences de participation et de supervision des acteurs sociaux. Ils révèlent l'existence de différences majeures au sein de l'Union en ce qui

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, «Durabilité des réformes de la fonction publique en Europe centrale et orientale cinq ans après l'accession à l'UE», document SIGMA n° 44, OCDE, Paris, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, «Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?», document de travail de la Banque mondiale n° 115, Washington, DC, 2007.

¹² Les indicateurs de gouvernance durable (IGD) de la Bertelsmann Stiftung combinent une analyse de l'efficacité des politiques, de la démocratie et de la gouvernance pour 41 pays de l'Union et de l'OCDE (Bertelsmann, 2017).

concerne la capacité de direction exécutive et la responsabilité. Un nombre conséquent de pays font toujours un usage très limité de leurs mécanismes formels pour une meilleure définition des politiques.

La planification et la coordination stratégiques sont les plus faibles en Grèce, à Chypre et en Hongrie. C'est au Danemark, en Finlande et au Royaume-Uni qu'elles sont le mieux intégrées dans le processus politique. Dans un nombre considérable de pays, le recours à des éléments de preuves lors de l'élaboration des politiques reste limité et la qualité des analyses d'impact de la réglementation (AIR) doit faire l'objet d'une amélioration majeure. Une implication plus forte de la société civile et du monde universitaire dans l'élaboration et l'évaluation des politiques pourrait en stimuler la qualité en Grèce, en Hongrie et en Roumanie.

De manière générale, 14 États membres de l'Union connaissent une tendance à la baisse de leur indice de gouvernance global (Estonie, Croatie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande, Suède). Seuls trois pays (Italie, Chypre et Malte) font état d'une amélioration plus marquante concernant leur capacité de direction exécutive (plus de 0,5 point de pourcentage) ces quatre dernières années, depuis le lancement des indicateurs.

2.3. Développement du potentiel des agents de l'administration publique

Le secteur public est l'«industrie» majeure de l'Union. Il emploie environ 75 millions de personnes, soit environ 25 % de la main-d'œuvre. Les dépenses publiques représentent près de 50 % du PIB.

Les enquêtes les plus récentes¹³ montrent qu'après une chute en 2012 (à 7 % en Grèce et 4,7 % au Royaume-Uni), l'emploi public global dans les États membres est revenu à ses niveaux d'avant la crise. Certains pays ont connu une réduction des effectifs (3,5 % en Lettonie, 3,6 % aux Pays-Bas), tandis que d'autres ont

¹³ OCDE, «Panorama des administrations publiques 2017», Éditions OCDE, Paris, 2017.

augmenté les effectifs de l'administration publique, jusqu'à 2 points de pourcentage (République tchèque, Estonie, Hongrie, Slovaquie). Les données disponibles suggèrent que les gouvernements au niveau central et sous-central se sont en général partagé le poids de l'ajustement des effectifs. Plusieurs exceptions existent, mais elles reflètent dans certains cas la réorganisation de la fourniture des services entre les différents niveaux de gouvernement.

Le vieillissement des fonctionnaires représente le risque principal pour les institutions publiques dans toute l'Union. Dans certains pays (Belgique, Espagne, Italie), jusqu'à 45 % des fonctionnaires partiront à la retraite au cours des 15 prochaines années. Cela suscite des inquiétudes sérieuses quant à la capacité à long terme, la stabilité institutionnelle et la qualité des services¹⁴.

Il est nécessaire de mettre en place des stratégies efficaces afin d'attirer les talents, de garantir le transfert des connaissances et de permettre l'évolution des carrières.

Le recrutement fondé sur le favoritisme est un problème majeur dans certains systèmes nationaux et peut faire obstacle à tout effort rationnel de construction d'une meilleure administration publique¹⁵. La politisation et l'absence d'un recrutement méritocratique dans l'emploi public favorisent la corruption au sein de l'administration publique et nuisent aux performances¹⁶.

La réduction des dépenses publiques au cours de la crise a eu un effet négatif sur la rémunération des agents et sur les

investissements dans la formation au sein de l'administration publique¹⁷. En moyenne, la rémunération des spécialistes senior est 2,6 fois inférieure à celle de leurs cadres administratifs supérieurs. C'est en Italie que l'écart de rémunération entre les fonctionnaires de très haut rang (et les cadres supérieurs) est le plus élevé et c'est en Grèce, en Lettonie et en Slovaquie qu'il est le plus bas¹⁸. De manière générale, l'intensité en emplois et le stress ont augmenté dans l'administration publique. Aucune hausse des comportements non éthiques n'a pu être observée.

¹⁴ Institut balte des sciences sociales, et al., «The Study on the Future Role and Development of the Public Administration», Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr, et al. eds., «Party Patronage and Party Government in European Democracies», Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik et Sass Mikkelsen Kim, «Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries», Public Administration, 2016.

¹⁷ OCDE, «Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service», Éditions OCDE, Paris, 2016.

¹⁸ Les définitions utilisées sont celles de l'OCDE. Les «fonctionnaires de très haut rang» sont les fonctionnaires situés juste en dessous du ministre ou du secrétaire d'État. Les «cadres supérieurs» sont immédiatement en dessous des fonctionnaires de très haut rang. Les «spécialistes senior» sont les analystes politiques et les autres spécialistes participant à l'élaboration des politiques et des programmes.

La plupart des politiques de ressources humaines se concentrent sur les performances, mais le développement du potentiel des agents ne bénéficie pas toujours du même degré de priorité. La gestion des processus l’emporte sur la gestion des personnes. Dans certains pays d’Europe centrale et orientale, les approches au niveau central et sous-central ne sont pas cohérentes¹⁹. Étant donné le rôle essentiel que joue le niveau sous-central dans la fourniture (et, dans certains cas, la régulation) des services, une meilleure coordination entre l’ensemble des niveaux de gouvernement aidera à répondre aux besoins en fonctionnaires qualifiés et performants.

2.4. Qualité des services publics

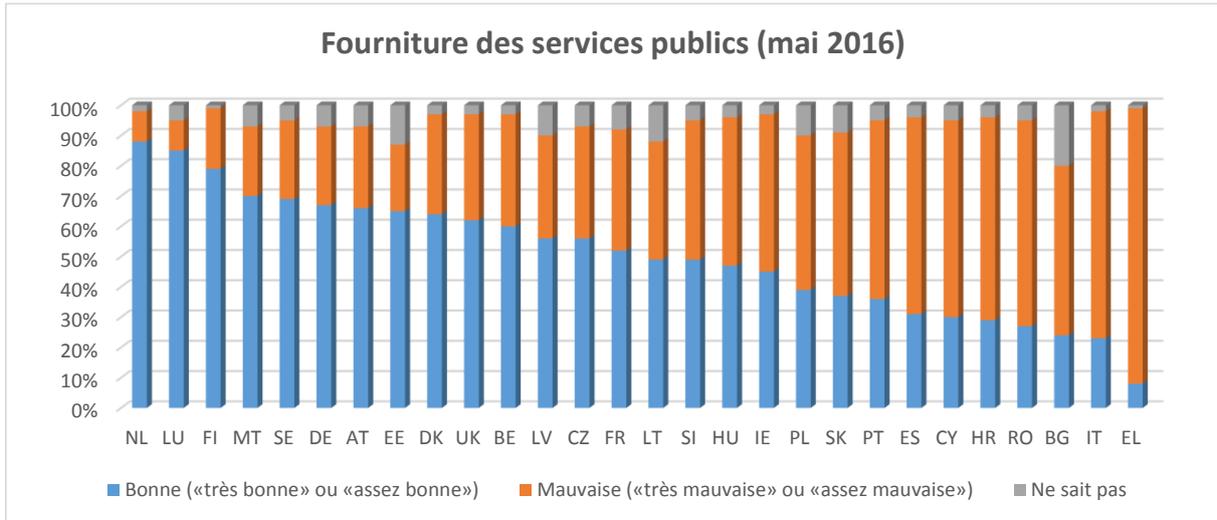
D’après une étude récente²⁰, la qualité des services publics d’un pays est corrélée au niveau de confiance accordée à l’administration publique, à la facilité de faire des affaires et au bien-être social. C’est également un bon indicateur du bon fonctionnement général d’un État.

La figure 2 montre les différences flagrantes dans la manière dont sont perçus les services publics dans l’Union.

¹⁹ Commission européenne, Panorama des administrations publiques dans les États membres de l’Union, à venir.

²⁰ Voir Portail des données ouvertes de l’UE, Eurobaromètre standard 85, 2016, volume de données A.

Figure 2 - Qualité perçue des services publics

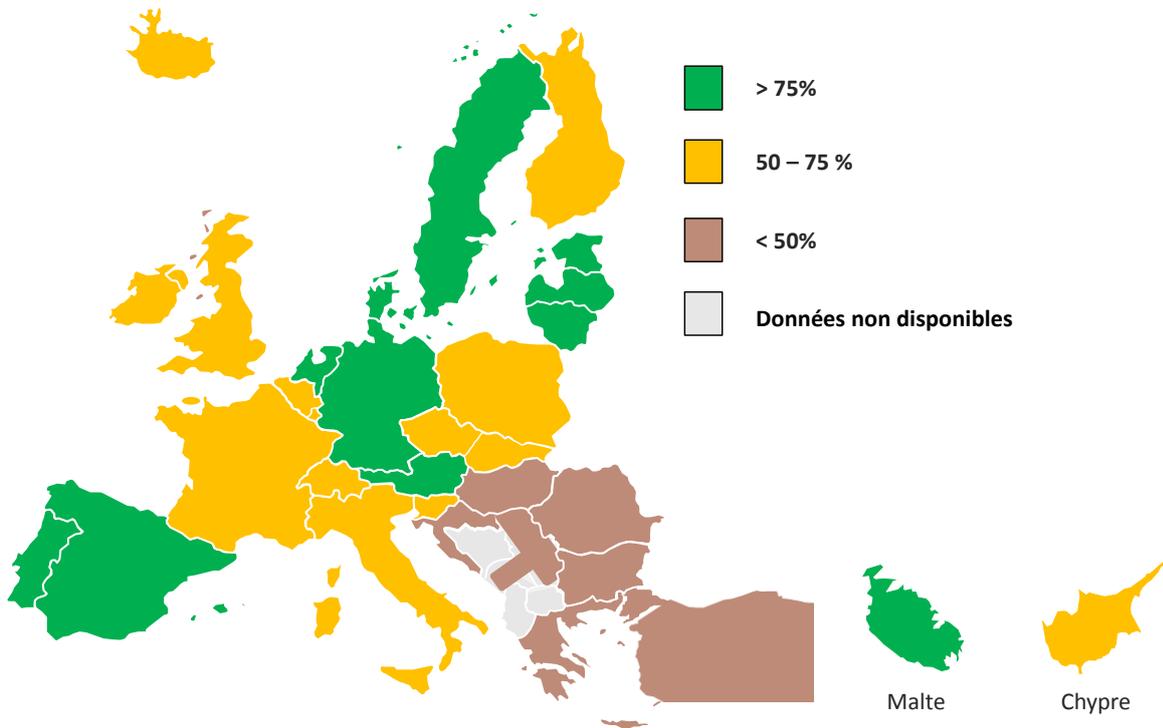


La figure 2 montre les différences flagrantes dans la manière dont sont perçus les services publics dans l'Union.

2.5. Fourniture de services en ligne

Des services d'administration en ligne bien conçus peuvent transformer la qualité et l'efficacité de la fourniture des services publics.

Figure 3 - Performance de l'administration en ligne



Source: Commission européenne, 2016

L'étude 2017 sur l'évaluation comparative des services d'administration en ligne dans l'UE souligne toutefois des disparités importantes en matière de performances de l'administration en ligne en Europe. Le groupe présentant les meilleurs résultats se compose des pays nordiques, des pays baltes, des pays de la péninsule ibérique, de l'Allemagne, de Malte, des Pays-Bas et de l'Autriche. Le groupe présentant les pires résultats se compose des pays d'Europe du Sud-Est. Les performances sont mesurées par une moyenne des scores obtenus pour quatre indicateurs de haut niveau: approche centrée sur l'utilisateur, transparence, mobilité transfrontière, solutions principales.

S'agissant des priorités du nouveau [plan d'action pour l'administration en ligne](#), qui a pour objectif de façonner de nouvelles initiatives à l'aide des sept principes énoncés ci-dessous, l'étude sur l'évaluation comparative des services d'administration en ligne dans l'UE montre que les services publics en ligne se sont améliorés de manière inégale:

«numérique **par défaut**»: les services en ligne aux entreprises à caractère obligatoire sont une pratique courante dans de nombreux pays (la moitié des pays de l'Union ont rendu un ou plusieurs services en ligne obligatoires) et les services destinés aux étudiants ont augmenté (dans 11 des 34 pays). Ce n'est cependant pas le cas pour le reste de l'Union (4 des 34 pays).

Dans les États membres disposant des services en ligne les plus développés, le canal en ligne est le canal par défaut pour jusqu'à 43 % des services aux citoyens. Toutefois, 48 % des citoyens européens devant utiliser les services publics ne sont toujours pas en mesure de passer par le canal en ligne, l'obstacle principal étant le manque de compétence.

«**principe d'"une fois pour toutes"**»: la réutilisation d'informations n'a connu qu'une hausse limitée, d'un point de pourcentage, et les informations sont désormais réutilisées dans la moitié des services publics. 10 % des services nécessaires lors de la création d'une entreprise ont été automatisés, mais ce

pourcentage est bien plus bas pour les services aux citoyens. L'utilisation des logiciels existants a entraîné des complications significatives pour la modernisation des services d'administration en ligne et empêche la mise en œuvre intégrale du principe d'«une fois pour toutes».

«**caractère inclusif et accessibilité**»: presque tous les citoyens de l'Union peuvent avoir accès à l'internet. L'utilisation des appareils mobiles pour accéder à l'internet a connu une hausse majeure ces cinq dernières années: désormais, un site internet public sur deux est «accessible aux appareils mobiles».

«**transfrontières par défaut**»: l'indicateur de mobilité des entreprises montre que les services transfrontières sont en retard: 17 % des services dont les entrepreneurs ont besoin pour créer leur entreprise (ou des informations concernant ces services) ne sont pas disponibles depuis un pays tiers. En revanche, les entrepreneurs qui créent une entreprise dans leur propre pays ne sont confrontés à ce problème que dans moins d'1 % des cas.

Les barrières les plus fréquentes sont la langue, le manque d'informations sur le site internet et la nécessité d'une rencontre physique pour la fourniture du service.

«**interopérabilité par défaut**»: les conclusions montrent que l'interopérabilité dans l'Union semble progresser lentement: à l'heure actuelle, un document électronique délivré à l'étranger n'est accepté que dans 31 % des cas et un document d'identité électronique étranger ne peut être utilisé que dans 22 % des cas.

«**fiabilité et sécurité**»: la plupart des citoyens de l'Union ont l'impression d'exercer un *certain* contrôle sur les informations qu'ils fournissent en ligne (la possibilité de gérer les données à caractère personnel dans les services en publics en ligne), mais la plupart n'estiment pas exercer un contrôle *complet* (seulement 15 % des répondants en moyenne). Dans certains pays, il existe

un paradoxe des données à caractère personnel, les citoyens ont l'impression de contrôler leurs données à caractère personnel, alors que leur gouvernement n'assure qu'une transparence limitée. L'inverse peut également être observé dans certains pays.

Les **documents d'identité électroniques** peuvent garantir l'identification incontestable d'une personne et permettre de fournir un service à la personne qui y a droit. La quasi-totalité des États membres ont mis en œuvre un schéma d'identification électronique appuyé au niveau national ou vont le faire. L'absence de base juridique commune empêche toutefois les États membres de reconnaître et d'accepter les documents d'identité électroniques délivrés dans les autres États membres.

La **transparence** a connu une amélioration en ce qui concerne les responsabilités et les performances du gouvernement, le processus de fourniture des services et les données à caractère personnel impliquées. Bien que la transparence semble faire partie du programme de la plupart des gouvernements, les résultats diffèrent et n'indiquent pas une application cohérente de ce principe: tandis que certains États membres sont très avancés, d'autres sont en retard.

2.6. Données ouvertes

La publication de «données ouvertes»²¹ et la définition de règles relatives à leur réutilisation présentent un double avantage. Elles accroissent la transparence et la responsabilité des gouvernements, tout en stimulant la fourniture de services en ligne innovants par des opérateurs privés²². Les données

²¹ L'indicateur relatif aux «données ouvertes» mesure le statut de la réutilisation des données ouvertes et des informations du secteur public dans toute l'Union (l'indicateur va de 0 à 700). Voir Commission européenne, Tableau de bord européen des informations du secteur public, 2014.

²² Commission européenne, communication intitulée «Créer une économie européenne fondée sur les données», 2017.

ouvertes peuvent également stimuler la recherche et la participation des citoyens afin de favoriser l'élaboration de politiques se fondant sur les faits.

L'aperçu de la préparation des États membres aux données ouvertes et de la maturité de leurs portails montre que les pays doivent renforcer la sensibilisation (politique) aux données ouvertes, augmenter les processus automatisés sur leurs portails afin d'accroître la possibilité d'utiliser et de réutiliser les données et organiser davantage d'événements et de formations pour soutenir les initiatives locales et nationales²³.

2.7. L'administration publique en période d'assainissement budgétaire

La crise financière a augmenté la pression budgétaire exercée sur les gouvernements et le secteur public et a donc propulsé la gestion du budget en tête de la réforme du secteur public. Les réponses à la crise ont été variées et dépendaient largement des facteurs contextuels et spécifiques à chaque pays. Bien que l'on puisse faire valoir que les coupes ciblées sont préférables à des approches uniformes, de nombreux États membres ont choisi pour approche des réductions proportionnelles.

²³ Commission européenne, Portail européen des données, Aperçu de la situation en Europe, 2016.

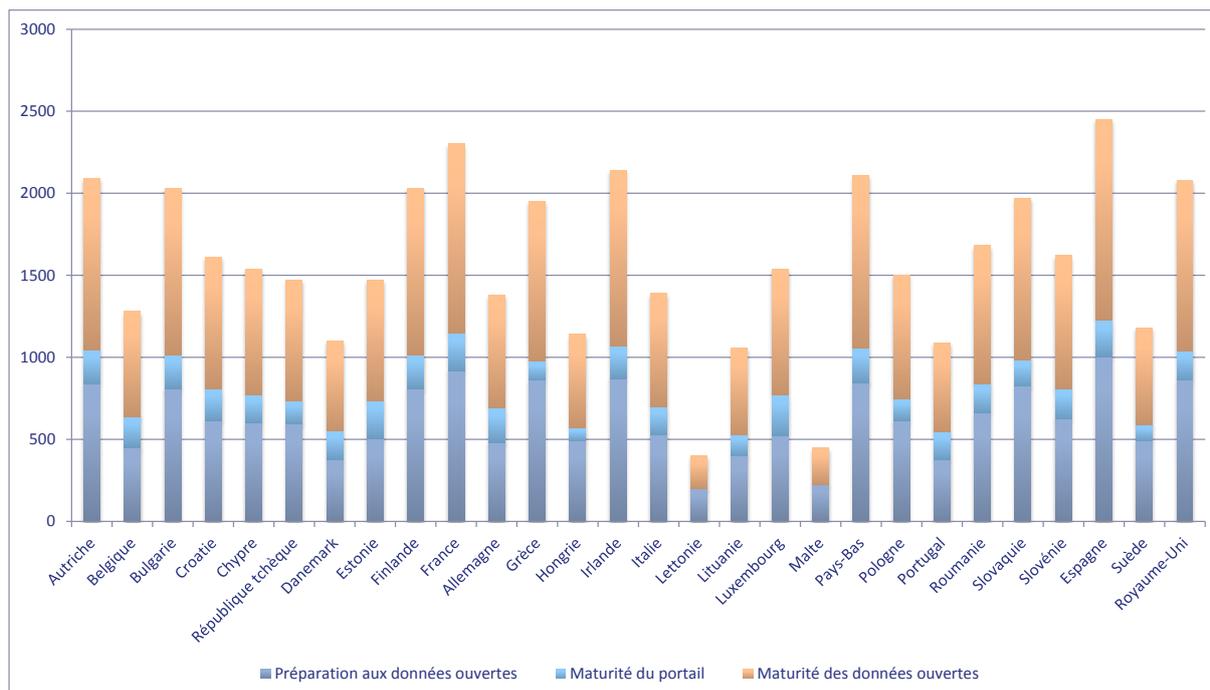


Figure 4 - Données ouvertes

Source: Commission européenne, 2016

2.8. Administration publique et défis sociaux

Le rôle de l'administration publique est d'anticiper les défis sociaux et d'y répondre de manière proactive afin d'atténuer les chocs subis par les citoyens et les entreprises. Toutefois, l'administration publique elle-même est touchée par des tendances extérieures majeures²⁴, comme le montre l'annexe 2.

Il n'existe pas de solution immédiate qui répondrait à ces tendances. Les organisations publiques futures devraient avoir pour objectif: d'être axées sur les missions, de s'orienter vers l'innovation, de se concentrer sur le long terme, d'être décentralisées, de se mettre en réseau et de prendre des risques²⁵. Le fait d'anticiper les transformations à venir pourrait aider les gestionnaires publics à doter leurs institutions des capacités, compétences, connaissances et structures nécessaires.

²⁴ Pollitt Christopher, «Advanced Introduction to Public Management and Administration», Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, «Mission-Oriented Innovation Policy», document de travail de l'IIPP 2017-1.

3. LEVIERS POLITIQUES POUR RELEVER LES DEFIS

3.1. Les ingrédients d'une meilleure gestion publique

L'administration publique s'inscrit dans le cadre plus global de la gouvernance publique²⁶. Il convient donc de tenir compte du contexte politique lors de la conception et de la mise en œuvre des réformes administratives²⁷.

La présente section s'intéresse aux possibilités qu'ont les États membres de construire des administrations publiques de meilleure qualité. Les cinq dimensions interconnectées suivantes sont pertinentes

²⁶ Pollitt, Christopher et Bouckaert, Geert, «Public Management Reform: A Comparative Analysis», 3^e éd., Oxford University Press, 2011.

²⁷ Pour un aperçu des outils d'analyse de l'économie politique, voir Mcloughlin, C., «Political Economy Analysis: Topic Guide» (2^e éd.), GSDRC, Université de Birmingham, Royaume-Uni, 2014.

pour l'ensemble des secteurs et politiques publics²⁸:

Résultats et responsabilité	
Structures et processus institutionnels	Fonction publique et gestion des ressources humaines
Élaboration et mise en œuvre des politiques	Fourniture des services

3.2. Résultats et responsabilité

En raison de la forte croissance de la complexité des sociétés modernes et des attentes de résultats pesant sur les gouvernements, les approches transactionnelles²⁹ dominantes en matière de gestion publique doivent se muer en pensées systémiques³⁰. La responsabilité des gouvernements, fondée sur la méritocratie³¹, la transparence et la participation des citoyens, constitue un élément clé d'une telle approche. Les autorités publiques doivent faire un meilleur usage des connaissances, du discernement, de l'initiative et de l'intégrité de leurs agents afin de produire une plus grande valeur publique³².

²⁸ L'aspect lié et extrêmement pertinent de la *gestion des finances publiques* fait l'objet d'une fiche thématique distincte.

²⁹ Morieux, Yves et Tollman, Peter, «Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated», Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OCDE, «Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change», Éditions OCDE, Paris, 2017.

³¹ Pour une approche de la mesure de la méritocratie, voir Charron, Nicholas, et al., «Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator», séries de documents de travail, Quality of Government Institute, Université de Göteborg, 2015.

³² Pour une approche promue par le «cadre "Nouvelle Synthèse"», voir Bourgon, Jocelyne, «A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century», School of Policy Studies, Université Queen's, 2011.

3.3. Structures et processus institutionnels

Le paysage institutionnel d'un pays se compose généralement d'une pléthore de différentes organisations sous la forme de ministères, d'agences et d'autres autorités publiques, qui agissent au niveau national, régional ou local. La qualité des interactions entre ces organismes a une influence considérable sur l'efficacité ou l'inefficacité des performances d'un pays.

Les possibilités suivantes pourraient contribuer à améliorer le système en général:

améliorer la productivité systémique en améliorant la qualité des relations et la collaboration;

renforcer la gouvernance à niveaux multiples, et notamment utiliser une cartographie et des examens fonctionnels afin de préciser les responsabilités et de réduire les chevauchements;

garantir que les pouvoirs et les responsabilités sont assortis de ressources adaptées à chaque niveau administratif;

encourager la coopération intercommunale, y compris la mise en commun des ressources, et les réseaux entre les niveaux de gouvernement et au sein de ceux-ci;

rationaliser et simplifier les processus et promouvoir le concept et la pratique de l'interopérabilité au sein des administrations et entre celles-ci;

utiliser des solutions TIC conçues de manière globale, qui peuvent transformer les interactions et la communication à l'intérieur des institutions et entre celles-ci et donc améliorer les performances des administrations publiques.

Il n'existe pas d'approche uniforme de l'organisation du secteur public. Une approche différenciée est nécessaire, qui prenne en compte les coûts et les bénéfices de la conception et de la gestion de différentes combinaisons de style de gouvernance afin d'obtenir les résultats

souhaités et d'optimiser la répartition des ressources en fonction des différents besoins³³. Les hiérarchies traditionnelles sont de plus en plus remplacées par de nouvelles formes d'organisation, qui mettent un nouvel accent sur ce que l'on pourrait appeler la **capacité collaborative**. Le gouvernement «en réseau» se fonde sur la coopération et la coordination au sein de l'administration publique ainsi qu'avec les parties intéressées et les intermédiaires. Il implique l'élimination des cloisons³⁴ entre les différentes entités administratives et le partage des infrastructures, des processus, des données, des actifs, des connaissances, des ressources, des contenus et des outils³⁵.

SOLVIT³⁶ est un exemple de réseau entre les autorités des États membres de l'Union et au sein de celles-ci. Il peut aider à résoudre les problèmes administratifs liés à la résidence ou à l'exercice d'activités commerciales dans un autre pays de l'Union. Pour réussir, les réseaux tels que celui-ci doivent pouvoir compter sur la participation active des États membres et disposer de la capacité de fournir les résultats attendus par les citoyens et les entreprises dans un délai convenable.

Dans le même temps, le fait d'éliminer aveuglément les entités institutionnelles peut avoir pour conséquence la disparition des structures formelles, qui peuvent être nécessaires à l'efficacité et à la responsabilité³⁷.

Tout comme les structures organisationnelles doivent trouver un équilibre entre la hiérarchie et la collaboration, il est nécessaire de mesurer

³³ Meuleman, Louis, «Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations», Springer, 2008.

³⁴ Tett, Gillian, «The Silo effect», Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Commission européenne, A Vision for Public Services, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg et Meuleman, Louis, «Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs», IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

les avantages de la **décentralisation politique, administrative et fiscale** à l'aune des possibilités de rationalisation, de simplification et d'effets d'échelle positifs³⁸.

Pour que la **gouvernance à niveaux multiples** fonctionne bien, il est également nécessaire de définir clairement les responsabilités des autorités subnationales. Leurs pouvoirs, ressources et capacités doivent être à la mesure de leurs responsabilités. La division territoriale doit être viable et les limites incontestées; la portée des interférences descendantes dans l'autonomie des autorités subnationales doit être clairement réglementée³⁹.

3.4. Fonction publique et gestion des ressources humaines

Les agents sont le principal atout des organisations publiques. Avec le vieillissement et l'automatisation croissante des processus de routine, il convient de mettre davantage l'accent sur l'anticipation et la réponse aux questions stratégiques. Pour cela, un encadrement compétent, impliquant l'ensemble du personnel, est nécessaire. Les possibilités particulières du développement organisationnel dans le cadre de la gestion des ressources humaines incluent les actions suivantes:

planifier la main d'œuvre afin d'améliorer les performances, en disposant des bonnes personnes dotées des bonnes compétences au bon moment;

attirer de nouvelles recrues dans les administrations publiques, en améliorant l'image de l'employeur et la gestion des talents;

permettre la mobilité au sein des institutions et entre elles, afin de partager les savoir-faire et de renforcer la flexibilité et la réactivité; faire preuve de prudence

³⁸ Netivist, «Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?», 2015.

³⁹ Buis, Hans et Boex, Jamie, «Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities», VNG International, 2015.

car la stabilité et la fiabilité ont également leur importance;

faciliter l'évolution du rôle du responsable, qui deviendrait un facilitateur et un soutien d'équipe plutôt qu'un contrôleur et un preneur de décision; utiliser les systèmes de gestion de la qualité à des fins d'auto-amélioration;

favoriser le travail d'équipe et la collaboration, la gestion des connaissances, y compris les réseaux d'apprentissage et l'apprentissage intergénérationnel;

appliquer un recrutement, une promotion et une évolution **fondés sur les compétences**, qui reconnaissent le mérite et encouragent l'apprentissage et le développement continu;

créer des lieux de travail stimulants et renforcer la confiance chez le personnel afin de dynamiser et d'autonomiser les agents et de tirer au mieux parti de la diversité de la main-d'œuvre; étudier et évaluer la satisfaction du personnel;

créer un cadre plus large pour la gestion des performances afin de refléter la réalité d'un environnement en évolution constante, le besoin de souplesse et de responsabilité, l'obtention de résultats et donc l'importance de l'apprentissage continu.

Des systèmes et des outils sont nécessaires pour permettre aux organisations de transformer les connaissances tacites et implicites en connaissances explicites pouvant être partagées dans toute l'organisation. Cela peut contribuer à réduire la vulnérabilité des organisations face à la rotation du personnel et à diminuer le risque de perte d'efficacité.

Il convient de chercher à mettre en place **des pratiques de RH s'appuyant sur le retour d'information** afin d'accroître la motivation, la collaboration et le professionnalisme au sein de l'administration publique. Toutefois, si elles ne sont pas bien gérées, les pratiques de RH peuvent être source de

division et de démotivation et décourager le travail d'équipe.

L'amélioration de la gestion des ressources humaines au sein des autorités publiques dépend fortement du contexte et les modèles ne sont pas nécessairement transférables⁴⁰. Il est cependant évident que ce qui se passe au sein d'une organisation a une incidence directe sur la capacité de celle-ci à fournir des politiques et des services.

3.5. Élaboration et mise en œuvre des politiques

«Rien n'est plus important pour le progrès de nos économies et de nos sociétés qu'une bonne réglementation. Par "bonne réglementation", on entend une réglementation qui atteint des objectifs stratégiques légitimes tout en optimisant l'usage des ressources mises en œuvre et en améliorant le bien-être de la population dans son ensemble»⁴¹.

Le processus politique n'est pas uniquement linéaire et composé d'étapes successives, il contient également des éléments interconnectés et interdépendants ainsi que des boucles de rétroaction. L'incidence des décisions politiques doit toujours être anticipée mais ne peut jamais être parfaitement prévue. Les mécanismes de retour d'information sont essentiels afin de corriger l'orientation choisie lorsque la politique ne produit pas les résultats attendus. Les personnes les plus touchées par les décisions politiques, notamment les citoyens et les entreprises, doivent être des participants actifs du processus décisionnel.

Les possibilités à cette fin sont notamment les suivantes:

créer une capacité analytique et une meilleure base factuelle et appliquer l'analyse de données, la réflexion

⁴⁰ Demmke, Christoph, «Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries», Peter Lang, 2016.

⁴¹ OCDE, «Perspectives de l'OCDE sur la politique de réglementation 2015», Éditions OCDE, Paris, 2015.

conceptuelle et la compréhension comportementale à l'élaboration de politiques;

impliquer la société civile et les organisations de recherche et professionnelles dans la cocréation et l'élaboration des politiques à un stade précoce;

établir un centre de gouvernement efficace afin de fixer des normes, de propager les évolutions politiques par-delà les frontières institutionnelles et de surveiller la mise en œuvre;

commencer à tester/expérimenter et réfléchir, en assurant un suivi continu et en procédant à des modifications en temps réel (adopter et adapter);

renforcer la transparence et l'ouverture et mettre des données à disposition pour le développement de meilleurs produits et services.

Respecter les procédures établies et assurer une consultation suffisante entraîne une acceptation plus large des choix politiques. Il convient d'éviter l'accaparement politique, c'est-à-dire la monopolisation du processus décisionnel au profit d'intérêts restreints et limités, au détriment de l'intérêt général.

Penser plus loin que la législation. Bien que la législation constitue toujours un instrument politique prédominant, certains pays expérimentent de plus en plus la compréhension comportementale afin d'obtenir les résultats politiques désirés⁴².

Les défis principaux ne sont pas des problèmes qui se limitent à un secteur ou à une organisation. Les États membres ont testé des services analytiques spécifiques, des laboratoires politiques (comme le CPB néerlandais, le MindLab danois ou la Nudge Unit britannique) et des groupes de travail (comme le Centre des études

prospectives en Finlande ou le réseau Smarter des Pays-Bas).

Le rôle des données est primordial s'agissant de créer des politiques efficaces et fiables, car elles fournissent une base factuelle solide sur laquelle s'appuyer. Cela implique de collecter et d'interpréter des données provenant d'un large éventail de sources et de points de vue et de remettre en question les idées préconçues et les pratiques actuelles afin de trouver des solutions politiques plus efficaces⁴³. La disponibilité des statistiques essentielles est cruciale. Les représentants des secteurs politiques devraient formuler clairement leurs besoins en données essentielles.

La capacité de développement de politiques et législations est également une condition préalable nécessaire. Les *défauts de mise en œuvre*, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la réglementation existante n'est pas respectée et les lacunes dans l'application de celle-ci ne font pas l'objet d'un suivi et de sanctions appropriés, représentent un défi sérieux pour la crédibilité d'une administration. La question de la qualité des contrôles indépendants et de la surveillance par la société se pose ici.

Le système d'échange d'experts **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** est un outil qui met en correspondance les besoins et les expertises dans différents pays. Cet outil axé sur la demande répond directement aux demandes spécifiques adressées par les autorités nationales ou régionales gérant les [Fonds structurels et d'investissement européens](#) au moyen de missions d'experts, de visites d'étude et d'ateliers spécifiques.

[TAIEX EIR P2P](#) est un autre outil de la Commission conçu pour soutenir le partage d'expertises entre les autorités publiques nationales, régionales et locales chargées de la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union en matière environnementale.

⁴² OCDE, «Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field». Synthèse d'un séminaire international, Paris, 2015.

⁴³ Commission européenne, «Qualité de l'administration publique - Boîte à outils pour la mise en pratique», 2015.

3.6. Fourniture des services

C'est ici que la politique et la vie quotidienne des citoyens se rencontrent. Les changements sociaux, technologiques et économiques actuels créent de nouvelles attentes en matière de services publics. Un grand nombre d'utilisateurs s'attendent à des services personnalisés, simplifiés ou automatisés, accessibles depuis leur canal préféré, de plus en plus mobile⁴⁴.

De même, il est possible de prêter attention aux possibilités suivantes:

comprendre ce dont ont besoin les citoyens, les entreprises et les autres administrations et ce qu'ils attendent des services publics, à l'aide par exemple d'études, de groupes de discussion, d'évaluations mystères, de cartographies du parcours client, d'analyses d'événements de la vie et de techniques fondées sur l'empathie;

fournir les services au moment, à l'endroit et au rythme qui conviennent le mieux aux utilisateurs et combiner le principe de «numérique par défaut» aux options à canaux multiples⁴⁵;

permettre l'enregistrement «une fois pour toutes» et les guichets automatiques (où les services sont fournis automatiquement sur la base d'une habilitation), proposer un nuage de services publics permettant aux utilisateurs de créer leur propre paquet de services numériques et se tourner vers le numérique par défaut;

réexaminer le portefeuille de services dans son intégralité, afin de voir si des services se chevauchent ou sont obsolètes;

appliquer un démantèlement créatif et remplacer les services obsolètes afin d'obtenir de meilleurs résultats;

⁴⁴ Commission européenne, rapport d'évaluation comparative sur l'administration en ligne 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, «The Vanguard Method and Digital», 2017.

s'orienter vers des services internes partagés si cela est approprié, afin d'améliorer l'efficacité et surtout de renforcer l'accent mis (en interne) sur les clients;

encourager les citoyens et les organisations de la société civile à utiliser leurs connaissances en tant qu'usagers des services afin de participer à la cocréation et à la coproduction avec les administrations publiques et de partager la responsabilité, notamment grâce à la mise en service collaborative.

Les principes d'**interopérabilité** et de «**transfrontière par défaut**» ont gagné en pertinence dans le cadre du processus décisionnel public du fait de l'augmentation de la numérisation et de l'internationalisation de la société.

L'adoption de **l'identification électronique** et des **services de confiance** peut améliorer la sécurité et la commodité des activités en ligne, comme le dépôt d'une déclaration fiscale, l'inscription dans une université étrangère, la création d'une entreprise dans un autre État membre, la participation à un appel d'offres en ligne, etc.

La stratégie du «**numérique par défaut**» au niveau de l'Union pourrait entraîner des économies d'un montant de 10 milliards d'euros par an⁴⁶. La numérisation est également essentielle pour une gestion du budget public efficace et responsable⁴⁷.

L'application du principe d'**«une fois pour toutes»** dans l'Union est susceptible de générer une économie nette d'environ 5 milliards d'euros par an au niveau de l'Union d'ici 2017⁴⁸.

De nos jours, les utilisateurs s'attendent à ce que les administrations publiques soient

⁴⁶ Commission européenne, «Study on collaborative production in eGovernment (SMART/2010/0075)», 2010.

⁴⁷ Commission européenne, rapport d'évaluation comparative sur l'administration en ligne 2017.

⁴⁸ Commission européenne, «Étude sur l'administration en ligne et la réduction de la charge administrative (SMART 2012/0061)», 2012.

ouvertes et transparentes et qu'elles leur permettent de suivre les processus et les procédures administratives, de donner leur avis sur la qualité des services fournis et de contribuer aux améliorations administratives et à la mise en œuvre de nouvelles idées. La consultation devrait être envisagée comme un continuum, qui commence avec la définition des besoins et attentes initiaux puis qui suit et évalue la satisfaction à l'égard des réponses apportées à ces préférences lors de la fourniture ou l'évolution de celles-ci⁴⁹.

⁴⁹ Commission européenne, «Qualité de l'administration publique - Boîte à outils pour la mise en pratique», 2015.

La mise à disposition au format électronique des informations du secteur public est un moyen puissant de soutenir les entreprises axées sur les données, et donc la croissance. Elle devrait permettre un gain économique d'environ 40 milliards d'euros par an⁵⁰. En 2010, l'impact direct des données ouvertes sur l'économie de l'Union a été estimé à 32 milliards d'euros, avec un taux de croissance annuel de 7 %⁵¹.

Les TIC et l'automatisation sont sans conteste des facteurs d'une meilleure fourniture des services publics mais il convient de tenir compte de certains risques:

Ne pas numériser la bureaucratie: les réflexions sur la technologie ne devraient intervenir qu'à l'issue d'approches intégrées de conception fondées sur des processus rationalisés, faute de quoi le risque est de numériser la bureaucratie plutôt que de fournir des services sans discontinuité.

Partager et réutiliser les outils, les systèmes et les services⁵²: il est très tentant de réinventer la roue avec les TIC. De nombreux projets de TIC sont trop chers et trop peu performants. De nombreuses solutions numériques éprouvées pour les services publics existent déjà et sont accessibles gratuitement grâce à plusieurs programmes de l'Union, comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁵³ (MIE) ou l'ISA au travers de la plateforme JoinUp⁵⁴.

Protection des données: il est crucial que les règles relatives à la protection des données soient pleinement respectées. Si ce n'est pas le cas, les citoyens ne feraient

⁵⁰ Vickery, Graham, «Review of recent studies on PSI re-use and related market developments», 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, «The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data», 2013.

⁵² Deloitte, «Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment» (pour la Commission européenne), 2011.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

plus confiance aux administrations publiques.

Sécurité: les menaces informatiques ne connaissent pas de frontières et sont préjudiciables à notre économie, aux droits fondamentaux des citoyens et à la société dans son ensemble. La protection des données à caractère personnel, de la vie privée et de la confidentialité est une condition préalable essentielle pour renforcer la confiance dans les services numériques et favoriser leur adoption.

3.7. Gérer des réformes réussies - les ingrédients de la réussite

La question de savoir comment concevoir et fournir des réformes apportant les résultats et les bénéfices attendus est centrale. Une réflexion sur le contexte spécifique, y compris sur le processus politique⁵⁵, constitue un point de départ important. Voici quelques conseils transversaux supplémentaires pour des réformes réussies⁵⁶:

Les réformes doivent se fonder sur des **évaluations ex ante** des circonstances particulières et sur des éléments factuels concernant les principaux problèmes et lacunes.

Les réformes administratives doivent moins se **concentrer** sur la réduction des coûts et davantage sur les **objectifs/résultats** et doivent viser à la participation plus large du public et du personnel.

La modification des **structures et des règles formelles ne suffit pas** et n'est parfois pas nécessaire.

Développer le potentiel des fonctionnaires permet de développer leurs compétences et leurs capacités pour l'avenir. Il faut se concentrer sur la culture administrative et lancer des plans à moyen et long terme pour la transition vers des organisations plus jeunes, de petite taille

⁵⁵ Hammerschmid, et al. 2016

⁵⁶ Hammerschmid, et al. 2016

et flexibles, nourries des valeurs du secteur public⁵⁷.

Le degré d'**autonomie de gestion** et de politisation peut limiter la mise en œuvre et l'impact des réformes.

Il convient de prêter attention au **rythme** des réformes; il faut éviter l'excès de réformes!

Adopter une approche pragmatique: utiliser des systèmes simples, pertinents pour les responsables comme pour le personnel.

Pas de solution miracle: la patience et la persévérance sont des éléments importants des réformes réussies.

Ne pas considérer les réformes comme des exercices politiques ou techniques, **la communication, la recherche d'un**

La mise en œuvre doit se fonder sur **un examen/une évaluation continus** de ce qui fonctionne ou non.

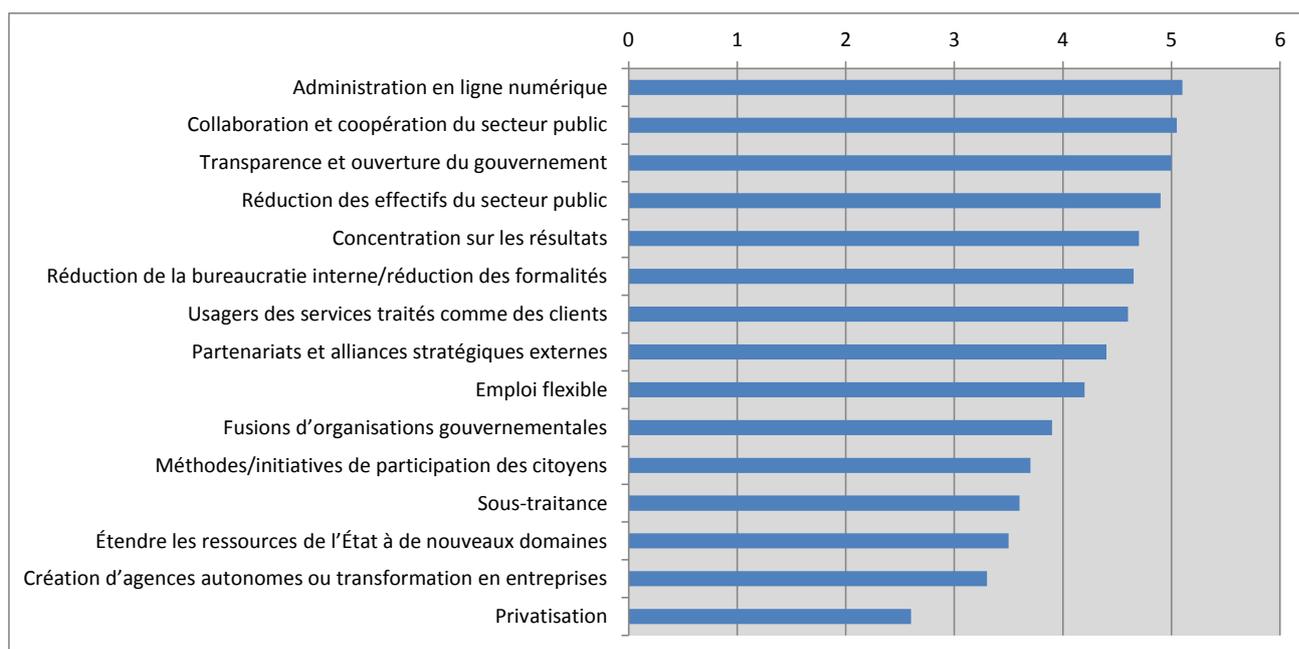
4. EXAMEN CROISE DE L'ETAT D'AVANCEMENT

4.1. Priorités de réforme dans les États membres

Quelles réformes de l'administration publique sont perçues comme prioritaires? D'après une étude réalisée auprès de hauts fonctionnaires d'une sélection d'États membres⁵⁸, les services numériques ou d'administration en ligne sont en tête des préoccupations, à égalité avec une collaboration et une coopération renforcées dans le secteur public.

Vient ensuite la transparence. La réduction des effectifs est toujours importante, de même que l'amélioration des résultats et

Figure 5 - Priorités de réforme dans les États membres sélectionnés



Source: Hammerschmid, et al. 2016

consensus et l'instauration de relations de confiance sont impératives.

la réduction de la bureaucratie. La privatisation, la création d'agences et la sous-traitance ne constituent plus autant des priorités de réforme.

L'accent mis sur l'«apprentissage fondé sur les indicateurs» remplace

⁵⁷ Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert, «A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity», Oxford University Press Oxford, 2017.

⁵⁸ Hammerschmid, et al. 2016

progressivement celui mis sur la «responsabilité fondée sur des indicateurs» lors de la mesure les performances⁵⁹.

4.2. Exemples intéressants de réformes de l'administration publique menées dans l'Union

La sélection suivante d'exemples intéressants présente un ensemble de six cas différents, dont l'échelle, la portée, le sous-secteur et le contexte varient⁶⁰, et montre des manières de répondre aux défis et aux possibilités soulignés dans les sections précédentes.

Réforme de l'administration publique à dimensions multiples en Espagne

La pression budgétaire extrême découlant de la crise financière de 2008 a fait comprendre au gouvernement espagnol qu'une modification fondamentale et de grande envergure était nécessaire dans l'administration publique.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, et al., «Performance Management in the Public Sector», Routledge, London, 2015.

⁶⁰ Pour de nombreux autres exemples intéressants, voir «Qualité de l'administration publique - Boîte à outils pour la mise en pratique», Commission européenne, 2015.

Ce cas est exemplaire par son approche complète et sa mise en œuvre rigoureuse, accompagnées d'un suivi étroit des résultats:

La **Commission pour la réforme des administrations publiques** (CORA) a été créée sous l'égide de la vice-présidence espagnole, en coopération avec les parties prenantes de haut niveau, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'activité publique et de réduire les coûts, sans faire baisser la qualité des services fournis. La CORA s'est concentrée sur l'élimination des chevauchements administratifs, sur l'accroissement de la simplification administrative, sur la gestion des services et ressources communs et sur l'administration institutionnelle. La CORA a proposé 218 mesures visant à améliorer et à simplifier le fonctionnement des administrations publiques, au niveau tant national que local.

Ces mesures sont mises en œuvre de manière systématique par le Bureau d'exécution des réformes de l'administration (OPERA) et la CORA assure un suivi régulier des résultats, du point de l'efficacité, de la clarté administrative, des économies de coût et d'un meilleur service et rédige des rapports à ce sujet.

Obtenir des résultats en autonomisant le personnel en Belgique

La plupart des réformes de l'administration publique sont guidées par des motivations politiques et orchestrées selon une approche descendante. Toutefois, un exemple en Belgique illustre bien comment il est possible d'obtenir des changements positifs simplement à l'aide d'une bonne gestion au niveau organisationnel.

Le **Service public fédéral** (SPF) **Sécurité sociale** est passé du «pire ministère de l'hémisphère occidental» à l'«employeur le plus attractif de Belgique», selon les termes de Franck van Massenhove, qui en a pris la tête en 2002. M. van Massenhove a utilisé un style de gestion unique, fondé sur la confiance accordée aux agents, l'autonomie et la flexibilité, tout en étant très clair quant

aux résultats attendus. Les agents travaillent en équipes auto-organisées, avec très peu d'ingérence de la part des responsables. Ils sont libres de travailler où ils le souhaitent, réduisant ainsi les besoins en espace de bureaux. Cela a permis de réaliser de considérables économies sur les coûts de fonctionnement. L'espace de bureaux restant est conçu de manière à encourager la collaboration et le travail d'équipe. Cette approche a fait de ce SPF l'employeur du secteur public le plus attractif de Belgique. La culture, le style de direction, les pratiques de travail et l'environnement physique ont contribué à des améliorations significatives de la productivité. Les syndromes d'épuisement professionnel et l'absentéisme dû aux maladies ont pratiquement disparu.

Allocations familiales sans demande en Autriche

L'administration en ligne est un thème important de la modernisation de l'administration publique. En pratique, il n'est toutefois pas aisé d'en exploiter tout le potentiel en ce qui concerne de meilleurs services, une organisation plus intégrée et des coûts plus bas. L'Autriche fournit un exemple de la manière dont la réévaluation des processus peut s'avérer profitable pour les citoyens et pour l'administration:

Le projet intitulé «Allocations familiales sans demande» est une solution à «guichet automatique» fondée sur l'intégration des processus et sur l'interopérabilité. Auparavant, les citoyens devaient déposer une demande d'allocations familiales individuelle, soit auprès de l'autorité fiscale, soit par la poste, soit en ligne (seulement 20 % des demandes). Les agents chargés du cas collectaient ensuite les données pertinentes et évaluaient la demande.

Depuis le projet, la notification d'une naissance par l'hôpital déclenche un processus totalement automatique. Le système génère l'acte de naissance et vérifie le droit aux allocations familiales en mettant en correspondance les données nécessaires dans les bases de données pertinentes. En moyenne, la demande est

traitée dans les deux jours. Un paiement automatique est effectué dans plus de 60 % des cas. Dans 45 % des cas restants, seules les coordonnées bancaires sont également demandées. Les économies de temps pour les citoyens

Planification politique tournée vers l'avenir en Finlande

La plupart des administrations publiques sont réactives lorsqu'elles traitent des problèmes. Il peut être impératif de se préparer à anticiper l'avenir dans un environnement toujours plus volatil, imprévisible, complexe et ambigu. La Finlande montre l'exemple:

Prévu par la Constitution, le **Comité pour l'avenir** de la Finlande est un comité permanent composé de 17 parlementaires représentant tous les partis. Ses membres discutent des questions touchant au développement futur et agissent effectivement afin de pallier au manque de prévoyance à long terme du gouvernement. Ils ne participent pas aux propositions ou aux examens législatifs. Ils agissent en tant que conseillers, effectuent des études prospectives pertinentes et évaluent le développement technologique ainsi que les conséquences sociales des politiques. Ils utilisent des techniques participatives, comme des auditions de citoyens ou l'externalisation ouverte, afin de développer une méthodologie appropriée pour les futures recherches. Leurs travaux ont par exemple influencé la politique de la santé en changeant la mentalité du monde politique finlandais pour qu'il tienne compte des options futures à plus long terme.

Fournir de meilleurs services publics - Cartographie du parcours client en France

Les citoyens et les entreprises veulent de meilleurs services publics, qui facilitent le respect des réglementations et qui soient conviviaux.

sont estimées à près de 39 000 heures par an. Le taux d'erreur enregistré est de 2 %. En réduisant la charge de travail de la demande, l'administration peut redéployer son personnel sur des tâches nécessitant une implication humaine.

La France a pris des mesures pour répondre à ces attentes:

Le **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** met en œuvre une approche véritablement centrée sur l'utilisateur pour la fourniture des services publics, couvrant l'intégralité du parcours administratif. Cela englobe les interactions avec un certain nombre d'agences gouvernementales, les documents à fournir, les dossiers à ouvrir et les délais à respecter. Cette approche a déjà simplifié les interactions administratives de nombreux utilisateurs, qu'il s'agisse de préparer son départ à la retraite ou de créer une entreprise, de gérer le décès d'un proche ou de s'inscrire sur les listes électorales. L'expérience tirée de cette approche montre qu'une phase consacrée à l'écoute des utilisateurs aide à définir des manières spécifiques d'améliorer les services fournis. Elle démontre également que les améliorations les plus efficaces ne sont pas toujours les plus compliquées à mettre en place.

Date: 22.11.2017

5. RESSOURCES UTILES

- Fiches thématiques du Semestre européen
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_fr
Voir plus précisément: fiscalité, anti-corruption, marchés publics, systèmes de justice efficaces, durabilité des finances publiques
- Commission européenne, «Qualité de l'administration publique: une boîte à outils pour les praticiens»
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Commission européenne, Plan d'action pour l'administration en ligne
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Commission européenne, Portail européen de données
<http://www.europeandataportal.eu/fr/dashboard>
- Commission européenne, Vision for Public Services
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Commission européenne, Fiches thématiques sur l'administration en ligne
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Commission européenne, «Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)», 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX - Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale Peer 2 Peer
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Réseau des administrations publiques européennes (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OCDE - Observatoire pour l'innovation dans le secteur public
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OCDE - Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA - Principes d'administration publique
<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Fr.pdf>

Études de cas

- Réforme de l'administration publique en Espagne
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Service public fédéral Sécurité sociale, Belgique
<http://socialsecurity.belgium.be/fr>
- Allocations familiales sans demande en Autriche
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Planification politique en Finlande
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>

- Cartographie du parcours client en France
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

ANNEXE TECHNIQUE 1: APERÇU DU SOUTIEN DE L'UNION A L'AMELIORATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les initiatives et le soutien de la Commission européenne dans ce domaine couvrent: le financement, les éléments d'un cadre politique pour l'administration en ligne, la recherche, ainsi que l'orientation et l'appui techniques.

Financement

Les principales sources de financement comprennent le [Fonds social européen](#) et le [Fonds européen de développement régional](#):

- l'[objectif thématique 11](#) finance le «renforcement des capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et la contribution à l'efficacité de l'administration publique» via le FSE/FEDER, à l'aide d'un budget d'environ 4,2 milliards d'euros dans 17 États membres;
- le FEDER apporte un complément en se concentrant sur l'infrastructure de l'administration en ligne dans le cadre de l'[objectif thématique 2](#);
- la Commission aide à renforcer la capacité administrative des administrations nationales et régionales, en apportant des améliorations aux structures, aux ressources humaines, aux systèmes et aux outils: http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/how/improving-investment/;
- le [mécanisme pour l'interconnexion en Europe](#) investit dans l'interopérabilité transfrontière de l'administration en ligne et promeut la réutilisation des solutions numériques génériques.

Politique en matière d'administration en ligne

Le cadre d'action le plus développé intervient dans le domaine de l'administration en ligne:

- le [plan d'action 2016-2020 pour l'administration en ligne](#) définit une vision pour les administrations publiques, ainsi que des principes sous-jacents et des priorités d'action;
- le [règlement eIDAS](#) a défini un cadre juridique prévisible pour que les personnes, les entreprises (notamment les PME) et les administrations publiques puissent en toute confiance passer au numérique à l'aide de l'identification électronique (eID) et de services de confiance (par exemple, signature électronique, cachet électronique, horodatage électronique, service de transmission électronique et authentification des sites internet);
- **des études** aident à mieux comprendre comment réduire la charge administrative, progresser vers un gouvernement ouvert et analyser la valeur de la nouvelle génération de services d'administration en ligne (voir les références);
- le **partage de bonnes pratiques** et des bases de données consultables contenant des études de cas pertinentes en matière d'administration en ligne constituent également des mécanismes d'apprentissage et de soutien importants.

Appui à la recherche et à l'innovation

De plus, l'Union finance des projets de recherche et d'innovation dans le cadre du 7^e PC/d'Horizon 2020, par exemple [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) ou [OPSI](#) (Observatoire de l'OCDE pour l'innovation dans le secteur public).

L'étude intitulée [Behavioural Insights Applied to Policy](#) (BIAP) du Centre commun de recherche (JRC) de la Commission aide à évaluer la situation actuelle et à faire progresser les connaissances afin d'améliorer le processus décisionnel.

Orientation et appui techniques

La Commission oriente et appuie les États membres à l'aide de la [boîte à outils européenne sur la qualité de l'administration publique](#) et facilite l'apprentissage par les pairs et la mise en réseau.

Afin d'aider les États membres à améliorer leur administration, la Commission a mis en place, à leur demande, un [service d'appui à la réforme structurelle](#), qui fournira une assistance technique au travers d'un *programme d'appui à la réforme structurelle*.

Enfin, et surtout, la Commission européenne cofinance le [Prix européen du secteur public](#), qui est organisé par l'Institut européen d'administration publique (IEAP).

ANNEXE TECHNIQUE 2: ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ ET DEFIS QUI EN RESULTENT POUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Évolutions de la société	Défis pour l'administration publique
Mondialisation	Du fait de l'interdépendance et de la complexité croissantes de notre société, il est difficile de prévoir les tendances de l'évolution. Les bouleversements constants de notre société moderne nécessitent une adaptation constante, que les pratiques organisationnelles et de gestion traditionnelles ne sont pas en mesure de fournir. La recherche de l'optimisation et de l'efficacité réduit la résilience des organisations et systèmes publics. Le besoin de polyvalence et de flexibilité dans les administrations publiques constitue un défi pour certains de leurs principes traditionnels.
Mutations démographiques	Le vieillissement de la population accroît la pression pesant sur les systèmes publics et nécessite des solutions et des services politiques nouveaux, ainsi qu'une manière différente d'utiliser les ressources. Une proportion élevée du personnel de l'administration publique approche de la retraite et il est nécessaire d'attirer de nouveaux employés parmi le nombre décroissant de jeunes entrant sur le marché du travail.
Changement climatique	Les risques environnementaux croissants nécessitent de nouvelles compétences et capacités à tous les niveaux de l'administration pour des processus gouvernementaux intégrés horizontalement, reposant sur des bases factuelles et innovantes. Il faut adapter les capacités et les infrastructures.
Évolutions technologiques	Les nouvelles technologies apportent des changements à tous les aspects de notre vie. Les gouvernements doivent trouver le juste équilibre entre faciliter le changement et garantir une concurrence ouverte et équitable. Les nouvelles technologies nécessitent de nouvelles réflexions sur la manière de garantir la sécurité, la vie privée, la transparence, l'égalité et la liberté d'expression. L'innovation exige des investissements majeurs sur le long terme. Cela peut entrer en concurrence avec d'autres priorités de financement public. Les évolutions technologiques exigent des fonctionnaires de nouvelles aptitudes et compétences. En raison de la fracture numérique, le fait de s'orienter vers le numérique par défaut pour la fourniture des services pourrait sérieusement nuire à leur accès dans certains contextes. La technologie numérique peut recréer la bureaucratie et réduire la capacité des institutions à comprendre les besoins des citoyens et à y apporter une réponse satisfaisante. Les types d'emplois dans l'administration publique changeront du fait de la numérisation des tâches analytiques et de la progression de l'intelligence artificielle. La numérisation doit trouver un équilibre entre la centralisation et la décentralisation.
Trajectoires économiques	Les défis de la société accroissent la concurrence pour des financements publics limités. En raison de la rapidité de l'évolution de l'environnement, les gouvernements doivent réagir promptement à l'aide de stratégies centrales. Des priorités claires sont nécessaires face à la pression en faveur d'économies à court terme afin d'éviter de nuire aux services et capacités essentiels.
Confiance du public dans les gouvernements	En raison de la privatisation, de la sous-traitance, des partenariats public-privé et d'autres méthodes modernes de prestation des services et de prise de décision, les frontières du secteur public tendent à s'estomper. La responsabilité publique dans l'élaboration de politiques et la prestation de services s'en trouve affectée. Les gouvernements nationaux sont appelés à répondre à des crises mondiales dont les origines dépassent les frontières nationales. La nature de l'environnement politique change. Les défis sociaux renforcent la défiance à l'égard du gouvernement et de ses réponses. Les mouvements sociaux et politiques remettent en cause la légitimité de l'État.

Source: basé sur Pollit⁶¹ et notre adaptation.

⁶¹ Pollit, Christopher, «Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective», COCOPS, 2014.