

Chapitre 1

Accepter le changement permanent dans les administrations publiques

Introduction

Les administrations nationales des pays de l'OCDE font face à un contexte politique, économique et social qui est de plus en plus imprévisible et complexe, et qui dépasse les frontières nationales. On exige de beaucoup d'entre elles qu'elles remédient aux effets de la mondialisation et qu'elles réagissent face au rejet exprimé par des segments importants de la population. On leur demande de sortir les économies nationales du piège actuel de la croissance molle en augmentant la productivité tout en veillant à ce que les fruits de la croissance – tant en termes d'emplois que de revenus – soient répartis de manière plus équitable dans la société. On leur demande aussi de répondre aux effets perturbateurs des évolutions technologiques. Combinés au vieillissement de la population, au fort taux de chômage des jeunes et aux niveaux durablement élevés de la dette publique, ces défis – et l'absence de réponses appropriées – ont entraîné une polarisation et une fragmentation de l'opinion publique sur un certain nombre de sujets de société tels que l'intégration économique ou le contrôle des flux migratoires.

Les administrations publiques ne cessent de se réformer pour être plus efficaces, efficientes, ouvertes et réactives face aux défis stratégiques. Pour autant, ces réformes produisent-elles toujours les fruits attendus ? Les données relatives à l'impact des récents trains de réformes adoptés dans un certain nombre de pays de l'OCDE face à la crise de 2008 semblent indiquer qu'en dépit de mesures d'austérité et de coupes dans les dépenses et les programmes, l'endettement public n'a guère reculé. De surcroît, l'emploi public et la masse salariale publique restent stables, en moyenne, au sein de la zone OCDE, malgré les importantes coupes budgétaires intervenues dans les pays les plus touchés par la crise. Dans le même temps, la reprise économique vient tout juste de commencer dans un certain nombre de pays de l'OCDE, tandis que le chômage, en particulier parmi les jeunes, demeure élevé. La confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics a atteint un niveau d'une faiblesse sans précédent. Si cette défiance peut s'expliquer, en partie, par les conséquences de la crise, elle est exacerbée par le sentiment que les réformes sont inefficaces, qu'elles sont mal mises en œuvre et que les autorités ne se posent pas la question de savoir qui va y perdre ou y gagner.

Voilà qui pose la question suivante : les réformes sont-elles conçues pour faire face à une complexité croissante, et sont-elles correctement coordonnées et mises en œuvre ? Les problèmes complexes – c'est-à-dire ceux qui se caractérisent par de l'incertitude, des valeurs divergentes et des processus, structures et acteurs interdépendants – ne peuvent pas être résolus par des solutions partielles ou transactionnelles ; ils nécessitent des approches concertées, adaptatives et soigneusement pilotées (OCDE, 2017c). Les changements climatiques, la mondialisation, les évolutions démographiques et les bouleversements technologiques ont fait apparaître des problèmes dont les causes et les effets sont difficiles à cerner, et qui ne sauraient être réglés par un acteur unique, ni dans le cadre d'un seul domaine d'action.

Ce contexte politique, économique et social incertain s'accompagne d'un certain nombre de défis pour les administrations et pour leur mode de fonctionnement. Or, le cadre dans lequel s'inscrit l'action publique est lui aussi devenu plus complexe, avec une augmentation du nombre d'acteurs non traditionnels issus de la société civile et des questionnements autour de l'influence des intérêts financiers, entre autres, sur les orientations choisies. En outre, la polarisation de l'opinion publique se traduit par une fragmentation politique, comme l'illustre par exemple la formation, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, de gouvernements minoritaires ou de coalition dotés d'une moindre capacité d'action. De plus, les décideurs doivent choisir parmi une myriade d'options pour remédier à ces problèmes et à d'autres, souvent sans pouvoir évaluer l'ensemble de leurs implications. Face à de tels défis, des approches et réformes menées au coup par coup et conçues de manière cloisonnée ne suffisent plus.

Ce chapitre défend l'idée selon laquelle une approche traditionnelle des réformes est sans doute de moins en moins pertinente, à l'heure où le contexte mondial et les défis stratégiques qui en découlent deviennent toujours plus mouvants et complexes. De plus, en l'absence de processus ouverts et participatifs, les approches traditionnelles en matière de réforme courent le risque d'être prises en otage par des intérêts privés ou par une résistance, au sein de l'administration publique elle-même, à toute évolution des méthodes de travail. Les dirigeants publics doivent préparer les administrations à un changement permanent en définissant de façon claire les objectifs poursuivis (les « réalisations ») et les éléments de mesure qui serviront à évaluer le chemin parcouru ; en instaurant des systèmes qui favorisent l'innovation et la collaboration en vue d'atteindre ces objectifs ; et en encourageant la transparence et la coproduction avec les entreprises et la société civile pour que le secteur public continue d'œuvrer en faveur de l'intérêt général. Cette cinquième édition du *Panorama des administrations publiques* présente un certain nombre d'indicateurs clés visant à favoriser un changement systémique au sein des administrations publiques et une action publique axée sur les réalisations.

1. Les défis... et lacunes... des réformes du secteur public

1.1 Faut-il changer d'approche pour aider les administrations publiques à s'adapter au changement ?

Les administrations publiques ne cessent de se réformer. Même si le terme de « réforme » est pour le moins vague, et même s'il peut désigner tout changement apporté aux politiques ou aux pratiques de gestion des administrations publiques, les occasions de réformer sont nombreuses. La plus évidente tient à une mutation du contexte dans lequel les pouvoirs publics agissent, entraînant une évolution des politiques et des pratiques qu'ils souhaitent adopter. Le changement de contexte peut être lié à l'évolution de la situation économique ou sociale ou à une évolution technologique. Les réformes font souvent suite à un changement politique, par exemple l'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti politique à qui l'électorat a donné pour mandat de trouver de nouvelles solutions aux problèmes existants. Il peut aussi être nécessaire de réformer si les solutions en place manquent d'efficacité faute d'avoir été bien conçues. Souvent, les réformes procèdent de l'imitation ou de l'apprentissage par les pairs : bon nombre de pratiques de gestion publique liées à la Nouvelle gestion publique se sont répandues de cette façon dans les années 80 et 90, les organisations internationales – y compris l'OCDE – ayant joué un rôle important dans leur diffusion. Les réformes trouvent aussi parfois leur origine dans la diffusion d'une idéologie particulière, comme celle qui a

inspiré les politiques de Thatcher et Reagan, ou dans des modes managériales. Il arrive aussi que de nouveaux problèmes surgissent, auxquels il faut apporter des solutions nouvelles.

Il se peut, aujourd'hui, que les approches traditionnelles des réformes du secteur public ne soient plus adaptées à un monde complexe, en mutation rapide et interdépendant. Premièrement, dans un contexte caractérisé par des cycles économiques plus courts répondant à des bouleversements liés à l'innovation, les administrations publiques doivent pouvoir réagir plus vite que jamais aux nouveaux défis et aux exigences des particuliers, des entreprises et de la société civile. Cela implique de disposer de solides capacités de prospective et de *leadership* permettant d'anticiper les défis à venir, s'agissant par exemple d'encadrer des nouveautés comme l'intelligence artificielle, les données massives ou l'économie du partage ; cela implique aussi d'être suffisamment agile pour intégrer, au sein même de l'administration, de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles technologies. Si elles n'acceptent pas la souplesse et le changement permanent, les administrations risquent de conforter la population dans sa conviction qu'elles ont toujours un temps de retard sur les évolutions qui se produisent dans les sociétés. D'un autre côté, les administrations publiques doivent trouver l'équilibre entre ces attentes d'adaptation permanente et rapide et les exigences liées à une action publique plus inclusive, offrant des informations et des possibilités de dialogue à un large éventail de parties prenantes plus tôt dans le processus décisionnel.

Deuxièmement, à mesure que la compréhension des sujets complexes progresse à l'échelle mondiale, un consensus se fait jour autour de l'incapacité des réformes élaborées au coup par coup dans des silos sectoriels et nationaux à produire des résultats à long terme. Pour réaliser certains des Objectifs de développement durable (ODD) liés aux changements climatiques ou à l'égalité des sexes, mais aussi pour résoudre des problèmes tels que la fraude fiscale, il faut des réformes conçues et mises en œuvre par-delà les démarcations entre domaines d'action ou entre services administratifs (par exemple en tenant compte de l'objectif d'égalité des sexes dans les pratiques et procédures budgétaires, les analyses d'impact de la réglementation, les décisions d'attribution des marchés publics et la gestion des ressources humaines), en synergie étroite avec la communauté internationale. Plutôt que de passer successivement d'un état stable à un autre, les administrations publiques doivent être guidées par des objectifs stratégiques clairs leur permettant de faire face à des changements constants et rapides, ainsi qu'à des problèmes stratégiques nouveaux.

Les réformes produisent invariablement des gagnants et des perdants et, de ce fait, il arrive que les groupes d'intérêts exercent une influence indue sur le processus d'action publique, empêchant du même coup les réformes d'être pleinement conçues et appliquées dans l'intérêt général. De même, il peut arriver que des réformes ne soient pas correctement appliquées en raison d'intérêts catégoriels et d'une résistance au changement, par exemple pour protéger des prés carrés au sein d'une entité. Ces types de comportements aboutissent à des réformes fragmentaires ou biaisées qui sapent encore davantage la confiance à l'égard des institutions et réduisent la capacité à lancer d'autres réformes. Plus le processus de l'action publique est réservé à quelques-uns, plus les réformes qui en résultent risquent de ne refléter que les intérêts de ces quelques-uns. L'ouverture des processus et leur articulation publique et visible avec les réalisations souhaitées permettent de dépasser les intérêts catégoriels et d'atténuer les risques de captation de l'action publique, au sein de l'administration comme à l'extérieur. Cela permet de surmonter les obstacles qui empêchent de servir l'intérêt général, comme l'absence de collaboration ou les conflits d'intérêts manifestes. Dans le contexte actuel d'inégalités croissantes et d'insatisfaction

politique, la captation par de puissants groupes d'intérêts peut faire douter du processus démocratique fondamental qui consiste en une prise de décision équitable basée sur l'ouverture, le dialogue et le consensus (OCDE, 2017d).

1.2 Face à des problèmes complexes et interdépendants, il faut adopter une « pensée systémique » pour éviter toute captation par des processus ou groupes existants

La nécessité de mieux anticiper et gérer le changement est en train de conduire à la montée en puissance d'« approches systémiques » consistant à analyser les différents éléments du système qui sous-tend un problème stratégique, ainsi que les dynamiques et interactions entre ces éléments qui produisent un résultat donné. L'expression « approche systémique » désigne un ensemble de processus, de méthodes et de pratiques qui visent à faire évoluer un système (OCDE, 2017). Cette analyse globale met l'accent sur les impacts et les réalisations des politiques publiques, en dépassant la logique linéaire « intrant-produit-réalisation » des conceptions traditionnelles. Elle met l'accent sur l'association de l'ensemble des acteurs concernés, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, ainsi que sur des processus itératifs, afin de tenir compte de l'incertitude associée aux problèmes les plus délicats.

Les approches traditionnelles de l'action publique consistent, globalement, à décomposer des problèmes complexes en plusieurs aspects, puis à aborder chacun de ces aspects dans le cadre de politiques distinctes. Or, ces approches ne permettent pas nécessairement de tenir compte des liens complexes qui existent entre ces aspects, ni de la nature évolutive de problèmes stratégiques qui dépassent les limites administratives et territoriales. De plus, l'empilement de décennies de réformes du secteur public n'a souvent pas produit les effets escomptés, et a parfois débouché sur des politiques sans cohérence, voire contradictoires.

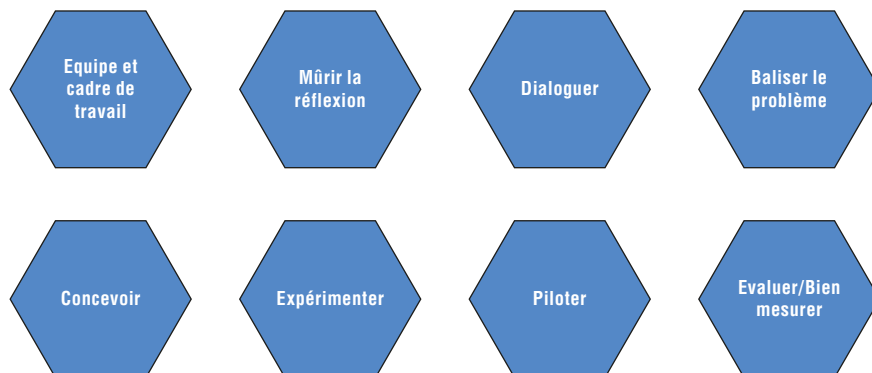
L'approche systémique ne suppose pas forcément de changer tous les éléments du système. Elle exige plutôt d'adopter une vision holistique du problème et des facteurs qui en sont la cause, et d'évaluer les solutions envisageables avec pragmatisme. Cette approche est particulièrement utile lorsque la structure de l'administration publique ne correspond pas au périmètre du problème traité. Celui-ci ne peut alors être résolu qu'en décloisonnant l'administration, c'est-à-dire en associant des acteurs et des connaissances provenant de différents domaines de l'action publique et de différents segments de l'administration. Le décloisonnement ne suppose pas seulement de travailler par-delà les portefeuilles des uns et des autres, mais aussi de modifier intégralement ces portefeuilles, en créant des structures permanentes horizontales et moins hiérarchisées. La Belgique, par exemple, a créé en 2017 un Service public fédéral qui regroupe les services chargés de l'informatique, des ressources humaines, de l'intégrité, de la gestion, du budget, de la comptabilité et des marchés publics au sein d'un seul et même organisme placé au service de toutes les entités fédérales.

Les approches systémiques accordent une grande importance aux besoins, aux points de vue et à l'état d'esprit des usagers, et considèrent les citoyens comme des coproducteurs et coconcepteurs des politiques et services publics. Ces approches peuvent par exemple s'avérer particulièrement utiles pour améliorer les services publics dans des domaines tels que la prise en charge des personnes âgées, la mobilité ou l'éducation. Toutefois, elles peuvent aussi permettre d'améliorer le fonctionnement des administrations publiques en elles-mêmes, par exemple en facilitant la réorganisation de services ou d'organismes (OCDE, 2017c). Elles pourraient aussi être précieuses pour la bonne mise en œuvre des Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD).

Même lorsque les entités publiques ont une vision claire des objectifs à poursuivre et des indicateurs de performance correspondants, il arrive qu'elles ne disposent pas de « l'agilité stratégique » leur permettant de modifier leur manière de travailler. D'abord apparue dans le secteur privé, la notion d'agilité stratégique repose sur trois composantes principales : la sensibilité à la stratégie, l'unité de leadership et la souplesse des ressources. L'appliquer au secteur public implique de faire en sorte que les pouvoirs publics puissent prévoir les besoins et les défis à venir et planifier en conséquence ; d'harmoniser les politiques dans l'ensemble de l'administration en fonction d'objectifs stratégiques communs et de l'intérêt général ; et de réaffecter rapidement les ressources, à mesure que les besoins évoluent. Cela suppose de modifier les structures, les processus et la culture interne propres à chaque entité, ainsi que la façon dont les pouvoirs publics interagissent avec les particuliers et les entreprises. Ces évolutions exigent, à leur tour, de nouvelles compétences, car les agents publics sont censés prendre des décisions plus individualisées en vue d'aboutir aux réalisations souhaitées, dans un contexte moins hiérarchisé et reposant davantage sur la technologie.

Au sein des entités, la capacité à renforcer l'agilité stratégique dépend de l'existence de processus plus ouverts, itératifs et fondés sur des données probantes. L'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public (OPSI) a mis au point un cadre de transformation systémique dans le secteur public qui présente un certain nombre d'éléments interdépendants dont les administrations publiques doivent tenir compte (OCDE, 2017c ; voir graphique 1.1).

Graphique 1.1. **Éléments clés d'un processus de transformation systémique**



Source : graphique conçu par les auteurs à partir de OCDE, 2017c.

- **Équipe et cadre de travail** : l'existence d'une équipe interdisciplinaire composée tout à la fois d'experts publics et externes, déterminée à améliorer profondément le système et œuvrant, pour ce faire, dans un environnement propice, est une condition préalable essentielle au changement systémique ;
- **Mûrir la réflexion, dialoguer, baliser** : accorder le temps et les ressources nécessaires pour mieux comprendre et examiner le problème stratégique sous différents angles permet de mieux définir le but et les objectifs du changement systémique envisagé. De même, il est essentiel de dialoguer avec un ensemble diversifié de parties prenantes et de citoyens pour recueillir des éclairages précieux. Cela présente l'avantage supplémentaire de conférer une légitimité au processus de changement et de faciliter l'adhésion des parties prenantes en leur permettant de réfléchir au problème sans leur présenter des solutions toutes faites.

- *Concevoir et expérimenter* : si la méthode concrète doit être choisie en fonction du contexte, le processus de conception doit préciser les principaux éléments de la solution proposée ainsi que les mesures à prendre pour parvenir à la réalisation souhaitée. De plus, il faut mettre à l'épreuve la solution envisagée afin de recueillir des indications supplémentaires sur le problème à résoudre et sur les effets de la mesure proposée, dans l'objectif de l'affiner.
- *Piloter* : dans ce contexte, le pilotage désigne une forme de leadership « agile » ou « transformatif » qui consiste à orienter et à suivre la mise en œuvre du dispositif proposé et à adapter et recalibrer la solution à la lumière d'évolutions inattendues et d'informations qui apparaissent pendant la phase de mise en œuvre. Cela implique de répartir les ressources de manière plus équilibrée entre la phase de conception et la phase de mise en œuvre du projet de changement systémique.
- *Évaluer* : il peut être délicat d'évaluer les initiatives de changement systémique, car ces processus peuvent être longs et graduels. Comme lors des phases initiales d'un projet de changement systémique, il convient de tenir compte de différentes sources de données. L'évaluation est utile pour examiner si le projet produit l'effet souhaité, mais c'est aussi un volet essentiel du processus de changement systémique lui-même, car ses résultats permettent de guider, au jour le jour, les activités de ceux qui mettent en œuvre la réforme, afin de mieux la faire aboutir.

Dans les sections suivantes du chapitre, nous présentons les éléments essentiels à une bonne mise en œuvre de l'approche systémique : une vision stratégique et un *leadership* issus du centre ; des pratiques permettant de recueillir les données pertinentes et de doter le personnel des capacités nécessaires pour agir sur la base de ces données ; et un système doté de la marge de manœuvre nécessaire pour innover de façon constante. À l'opposé d'une approche technocratique de l'action publique, l'approche systémique exige la participation des citoyens et des parties prenantes et repose sur la transparence, la responsabilité et l'ouverture des données. Enfin, puisque les défis stratégiques possèdent de plus en plus souvent une dimension mondiale, ce chapitre examine certaines perspectives d'élaboration de solutions mondiales. Les indicateurs figurant dans la présente édition du *Panorama des administrations publiques* permettent de montrer comment se situent les pays au regard de ces pratiques.

Encadré 1.1. **Refonte d'un service de protection de l'enfance aux Pays-Bas via une approche systémique**

Aux Pays-Bas, le service de protection de l'enfance et de la jeunesse de la région d'Amsterdam (*Jeugdbescherming Regio Amsterdam*) suit chaque année 10 000 enfants en situation de risque, avec l'aide de 600 employés. En 2008, le service a été placé sous tutelle renforcée, car il n'était pas en mesure de remplir sa mission fondamentale, consistant à évaluer les risques pesant sur les enfants vulnérables et à leur apporter rapidement de l'aide. En 2011, une refonte générale du service a été entamée avec le slogan suivant : « Assurer la sécurité de chaque enfant ». La méthode Vanguard¹ a été enseignée à un groupe composé de dix travailleurs sociaux, de deux chefs d'équipe, de deux psychologues et d'un consultant, et ce groupe a ensuite été chargé de remodeler les processus internes.

En trois mois, le groupe a franchi les étapes de « vérification », de « planification » et d'« action » de la méthode Vanguard et produit une nouvelle façon de travailler. La vérification a montré que le service de protection assurait des rôles divers, confiés à différents collaborateurs : des assistants sociaux travaillaient avec les parents qui le souhaitaient, des tuteurs assuraient une autorité légale sur les enfants, et d'autres

Encadré 1.1. Refonte d'un service de protection de l'enfance aux Pays-Bas via une approche systémique (suite)

agents encore travaillaient avec les délinquants juvéniles bénéficiant d'une libération conditionnelle. Par conséquent, les familles n'avaient pas d'interlocuteur unique à qui s'adresser, et les travailleurs sociaux ne savaient pas avec certitude à qui il appartenait d'agir dans les cas où un enfant semblait se trouver en situation d'insécurité. De plus, ils agissaient dans le cadre de protocoles établis et de systèmes de remontée d'information qui n'étaient pas essentiels à la mission qui leur était confiée – assurer la sécurité des enfants. Lors de la phase de planification, de nouveaux principes fondamentaux d'action ont été examinés, selon lesquels le travailleur social devait traiter avec le système familial dans son ensemble et communiquer directement avec les familles (« services fonctionnels au service de la famille ») ; par ailleurs, de nouvelles phases de dialogue ont été définies. Il a été décidé de supprimer les anciens silos, au profit d'équipes organisées autour de chaque dossier potentiel. L'accent a été placé sur l'intervention précoce et sur la prise en charge de la famille dans sa globalité.

Une fois achevée l'analyse initiale, on a donné à trois équipes similaires composées de volontaires trois semaines pour suivre le processus découlant des conclusions précédentes, tout en conduisant leur propre processus d'apprentissage. Il s'en est suivi une phase de « déploiement » au cours de laquelle 40 équipes ont suivi ce processus afin de faire l'expérience de leurs propres phases de « vérification », de « planification » et d'« action ». Ce processus a duré une année entière, et il a obligé à apporter des modifications supplémentaires aux services d'appui (informatique, locaux, etc.).

Le processus dans son ensemble a dépassé les attentes initiales : il a permis d'améliorer la qualité du service public tout en réduisant les coûts. Le nombre de cas dans lesquels les enfants ont dû être retirés de force aux familles a diminué de 50 %, par exemple. Les changements se seraient traduits par une économie d'environ 30 millions EUR par an. En 2015, le service de protection de l'enfance et de la jeunesse de la région d'Amsterdam a été désigné comme la meilleure organisation du secteur public des Pays-Bas.

Malgré les améliorations apportées à son fonctionnement, le service de protection de l'enfance et de la jeunesse de la région d'Amsterdam s'est heurté à des obstacles au niveau de la mise en œuvre et des suites du processus de changement systémique. Il s'est avéré difficile de trouver le personnel adéquat pour donner corps à cette approche axée sur la notion de mission. En tout, environ 40 % des effectifs ont quitté le service pendant le processus de changement, et le taux de renouvellement annuel du personnel est élevé, puisqu'il s'établit à 20 %. En conséquence, de nouvelles procédures de recrutement et des méthodes de formation révisées ont été instaurées.

1. La méthode Vanguard : l'approche Vanguard part des situations dans lesquelles se trouvent les gens, leur pensée et leurs pratiques actuelles leur étant exposées selon une méthode structurée pour étudier « la manière dont le travail fonctionne » (Seddon, 2003, p. 14). Il en ressort souvent que leur organisation produit des résultats sous-optimaux pour l'utilisateur du service. Puis la méthode conduit les employés à enchaîner avec une enquête collaborative visant à reformuler la mission du point de vue de l'utilisateur du service, avant d'entamer la phase de coconception d'un système permettant de réaliser cette mission dans sa formulation renouvelée (O'Donovan, 2012).

Source : OCDE (2017c)

2. Les nouvelles approches exigent une vision stratégique, des données probantes et des capacités à tous les niveaux d'administration

2.1 Le rôle du Centre de gouvernement

Dans une approche systémique, on ne raisonne plus en termes de processus et de frontières entre services : l'objectif est de rechercher des convergences sur la voie à suivre pour obtenir des réalisations. Pour axer le changement sur les réalisations souhaitées, les pouvoirs publics doivent comprendre ce qui importe vraiment aux citoyens – c'est-à-dire l'impact des réformes sur la satisfaction de la population, la confiance envers les institutions et le bien-être –, et prendre la main en entraînant tous les secteurs de responsabilité

traditionnels dans le mouvement. Le centre de gouvernement¹ s'impose peu à peu comme un acteur de référence pour coordonner les priorités globales du gouvernement et pour favoriser une approche axée sur les réalisations au service de cette vision stratégique.

Le centre de gouvernement joue un rôle essentiel s'agissant de veiller à ce que les politiques aillent dans le sens du programme du gouvernement. Son rôle et son importance ont considérablement augmenté ces dernières années, en partie parce qu'il est désormais convenu que des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration sont nécessaires pour surmonter la segmentation des processus de réforme (OCDE, 2013a ; 2015c). Le centre de gouvernement exerce toute une gamme de fonctions cruciales. Une récente enquête de l'OCDE (OCDE, 2013a) recense quatre tâches prioritaires : appui à la prise de décisions par le chef du gouvernement et/ou le Conseil des ministres ; coordination des politiques dans l'ensemble de l'administration et pilotage des stratégies interministérielles prioritaires ; suivi de l'avancement des réformes ; et planification stratégique, laquelle est étroitement liée à l'élaboration des politiques et à l'affectation des ressources (voir chapitre 4 : Institutions).

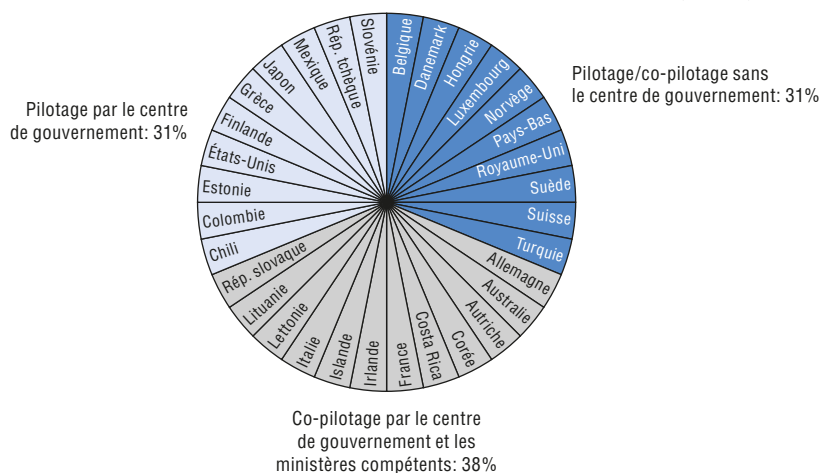
Placé dans une situation sans équivalent pour mettre au point une vision stratégique à long terme, le centre de gouvernement doit communiquer les priorités d'action qui en découlent à tous les secteurs de l'administration publique, de sorte qu'elles puissent être intégrées dans l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics. En pratique, le centre de gouvernement peut adresser des orientations stratégiques aux ministères et aux organismes publics, et il vérifie que les travaux sont bien conformes aux orientations données.

En raison de la crise mondiale et des fortes contraintes budgétaires pesant sur un certain nombre de pays de l'OCDE, les autorités ont renforcé la coordination entre la budgétisation et la formulation des politiques, afin de veiller à ce que les ressources, qui sont limitées, soient affectées conformément aux priorités d'action. En Autriche, l'administration publique fédérale s'oriente vers le principe de l'action publique axée sur les réalisations depuis 2013. L'Office fédéral de gestion des performances, qui est placé au sein de la Chancellerie, est chargé, en collaboration avec les principales parties prenantes (y compris le parlement, la Cour des comptes, le ministère fédéral des Finances, les organes suprêmes de l'État, les ministères sectoriels et d'autres organismes publics), de veiller à ce que la priorité soit donnée aux réalisations dans l'ensemble de l'administration. Il appuie et conseille les ministères lors de la mise en place de plans de gestion axés sur les performances et les réalisations, et il assure un contrôle qualité des objectifs et des indicateurs choisis par les ministères et les organismes pour mesurer les performances. Il suit également la réalisation des objectifs et rend compte au parlement des résultats obtenus, selon un dispositif normalisé.

La coordination entre les différents segments de l'administration publique est indispensable pour garantir la cohérence des politiques et pour éviter les doublons, les gaspillages, voire les mesures entraînant des effets contradictoires. D'ordinaire, le centre de gouvernement promeut la coordination dans le cadre d'organismes interministériels. Étant donné le nombre croissant de projets interministériels visant à remédier à des problèmes complexes, les centres de gouvernement de nombreux pays de l'OCDE ont intensifié, sur la période récente, leur contribution à la définition des priorités stratégiques et des plans d'action interministériels, et ils se sont aussi impliqués davantage dans la mise en œuvre des politiques horizontales, via, par exemple, des unités chargées de l'exécution. Cette évolution n'implique pas nécessairement une plus grande centralisation ; elle confère simplement au centre de gouvernement un rôle d'appui et de conseil visant à aider les ministères sectoriels à contribuer aux projets horizontaux sans remettre en cause leur autonomie ou leur expertise.

La contribution du centre de gouvernement à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) est une bonne illustration du rôle fondamental qu'il joue afin d'aider l'administration à traiter des problèmes stratégiques complexes. Les 17 Objectifs couvrent une palette de problèmes stratégiques distincts mais interconnectés, qu'il s'agisse de la réduction de la pauvreté et des inégalités, de l'égalité des sexes, de la protection de l'environnement ou de la paix et de la justice. Ces objectifs valent partout, y compris dans les pays de l'OCDE, mais leur réalisation présente des défis différents selon la situation initiale de chaque pays. Toutes ces questions stratégiques doivent être traitées à l'échelle mondiale au cours des 15 prochaines années. Étant donné l'ampleur et la complexité des ODD, ainsi que leur caractère de long terme, tout progrès dans leur réalisation suppose que les administrations publiques se coordonnent dans tous les domaines et à tous les niveaux d'administration (OCDE, 2016b). Les pays de l'OCDE sont conscients du rôle qu'ont à jouer les centres de gouvernement dans la réalisation des ODD (voir graphique 1.2). Dans 16 pays de l'OCDE, le centre de gouvernement contribue à piloter la mise en œuvre des ODD, soit seul, soit en lien avec les ministères sectoriels (voir Chapitre 4 : Institutions).

Graphique 1.2. **Pilotage et copilotage de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable des Nations Unies (2016)**



Source : OCDE 2016, Enquête sur la planification et la coordination de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD)

Pour en savoir plus, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, Chapitre 4 : Institutions.

Il existe plusieurs moyens de renforcer le centre de gouvernement pour lui permettre de jouer un rôle proactif de coordination de l'action publique face aux problèmes stratégiques complexes (OCDE, 2015a). Tout d'abord, il convient de définir des objectifs stratégiques pour l'ensemble de l'administration - la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, par exemple. Pour renforcer l'adhésion à ces objectifs et créer des conditions propices à leur réalisation, il est utile qu'ils bénéficient d'un appui politique de haut niveau et que le centre de gouvernement dispose d'un mandat clair de mise en œuvre de la stratégie. Ensuite, il convient d'identifier très en amont du processus les obstacles à la réalisation des objectifs et les moyens permettant de les surmonter, en lien étroit avec les ministères. La réalisation des objectifs doit donner lieu à un suivi constant et, le cas échéant, à des mesures correctives.

Enfin, le centre de gouvernement peut jouer un rôle précieux afin d'éliminer les obstacles, par exemple en créant des équipes spécialisées dans l'exécution qui géreront la mise en œuvre et contribueront à résoudre les problèmes qui apparaîtront. Le centre de gouvernement doit aussi mettre en valeur l'importance de la réalisation des objectifs stratégiques auprès de tous les acteurs concernés, et pourrait favoriser l'émergence d'une culture de l'exécution dans toutes les structures administratives en proposant son appui technique, ses conseils et son expertise.

Enfin, le centre de gouvernement doit d'emblée présenter en termes clairs la répartition des tâches entre les différents secteurs de l'administration publique, obtenir l'appui des principaux acteurs concernés, dialoguer avec les parties prenantes externes pour mieux cerner le problème à résoudre et élaborer les solutions les plus adaptées. Pour gérer avec efficacité ses ressources limitées et pour tirer parti de la coopération intragouvernementale, le centre de gouvernement doit doter sa direction et son personnel de capacités analytiques, politiques et administratives spécifiques (OCDE, 2013a).

2.2 Constituer un corpus de données à l'appui du changement

Pour guider l'appareil administratif dans la bonne direction, il est nécessaire de pouvoir mesurer l'accomplissement des réalisations souhaitées et suivre la progression des travaux à cet égard. En mettant l'accent sur les réalisations, on dispose d'un étalon de mesure utile pour évaluer si les activités des administrations publiques restent en phase avec les priorités stratégiques. Les précédentes vagues de réformes – et la tendance des organisations elles-mêmes à élargir leur champ de compétence – peuvent avoir donné lieu à la montée en puissance d'activités non essentielles absorbant des ressources qui pourraient être affectées à des domaines plus urgents. Un nombre croissant de pays de l'OCDE procèdent à de vastes examens périodiques de leurs dépenses publiques afin de déterminer si la répartition des ressources dans le secteur public reste conforme aux objectifs du gouvernement. À l'heure où les pays commencent à sortir de la crise, ces examens de dépenses pourraient favoriser la productivité non seulement en termes de réduction des déficits, mais aussi d'investissements ciblés au service d'objectifs prioritaires.

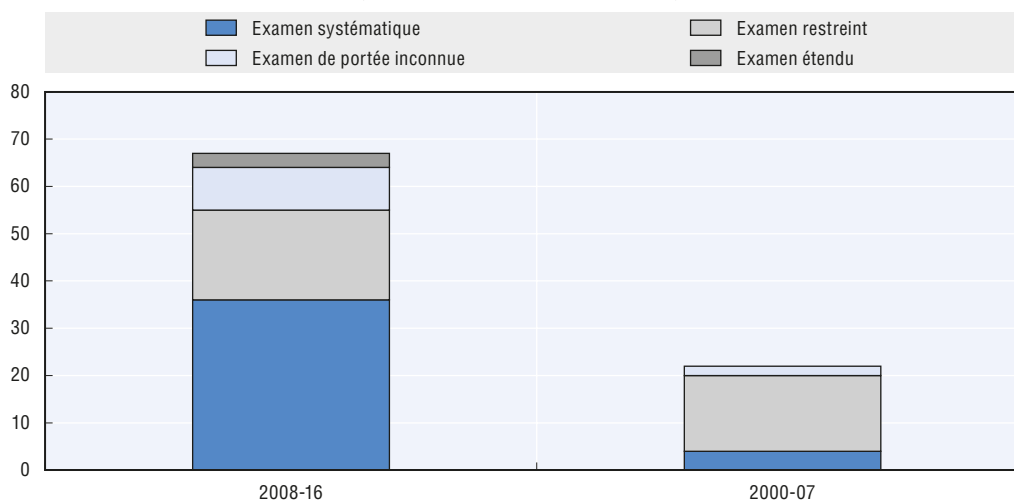
Les données collectées par l'OCDE montrent que le nombre et la fréquence des examens de dépenses ont considérablement augmenté depuis 2007. Vingt-deux pays de l'OCDE ont réalisé au moins un examen de dépenses sur la période 2008-2016, contre seulement cinq pays de l'OCDE sur la période 2000-2007 (graphique 1.3). À ce stade, les pays qui viennent d'adopter cette méthode ont tendance à privilégier des examens de dépenses globaux plutôt que ciblés (voir chapitre 5 : Pratiques et procédures budgétaires).

Malgré la popularité croissante des examens de dépenses, seule une poignée de pays disposent d'informations sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les examens précédents, ou sur leurs retombées budgétaires. Des progrès peuvent donc être accomplis dans le domaine du suivi de l'exécution et de l'efficacité des examens de dépenses.

De même, les pays de l'OCDE ont couramment recours aux analyses d'impact pour mieux fonder l'action publique sur des données probantes et en améliorer les retombées. C'est une méthode particulièrement répandue dans le domaine de la réforme de la réglementation. Dans sa *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de 2012, l'OCDE définit ainsi l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : « un outil et une méthode de décision destinés à informer les décideurs de l'opportunité et des modalités de la réglementation pour atteindre les objectifs de l'action publique ». Elle recommande aux

pays d'adopter des méthodes d'analyse d'impact *ex ante*, et de leur associer des analyses coûts-avantages élargies aux conséquences de la réglementation pour la qualité de la vie, compte tenu de ses effets économiques, sociaux et environnementaux, notamment des effets redistributifs qu'elle peut avoir au fil du temps (OCDE, 2012). Cela étant, l'approche analytique sur laquelle repose l'AIR peut permettre d'évaluer les effets d'un instrument d'action de nature non réglementaire, tel qu'une dépense ou une mesure fiscale, par exemple. L'AIR facilite l'estimation des coûts et des avantages des différentes solutions aux problèmes stratégiques, évalue tout un ensemble d'incidences différentes de la solution proposée et identifie les gagnants et les perdants. Elle aide les responsables publics à déterminer si la meilleure solution à un problème stratégique réside dans la réglementation ou dans un autre instrument d'action, et elle décrit les concessions et les risques inhérents à chaque option.

Graphique 1.3. **Nombre total d'examen de dépenses dans les pays de l'OCDE (2000-2007 et 2008-2016)**



Source : enquête 2016 de l'OCDE sur la budgétisation axée sur la performance.

Pour en savoir plus, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 5 : Pratiques et procédures budgétaires.

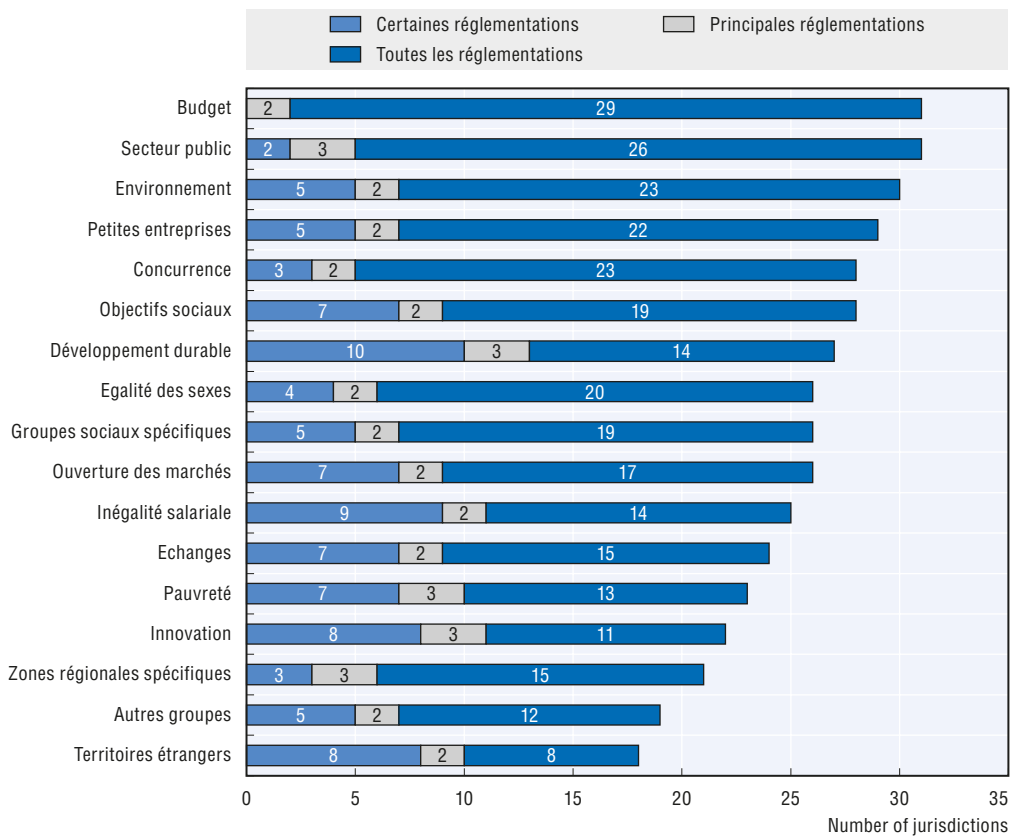
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933537159>

L'AIR peut s'appliquer à l'analyse des effets sociétaux généraux des politiques, au-delà d'une simple évaluation économique des coûts d'une réglementation (Deighton-Smith et al., 2016). Le champ des règles et directives formelles applicables à la réalisation d'une AIR s'est élargi au cours des dix dernières années. L'obligation d'évaluer les impacts sociaux, environnementaux et redistributifs, outre les effets économiques et les coûts, fait désormais partie intégrante de l'AIR dans de nombreux pays de l'OCDE (voir chapitre 8 : Gouvernance de la réglementation). Cela étant, les effets économiques, par exemple sur le budget, la concurrence ou le secteur public, restent plus largement évalués qu'un certain nombre d'effets sociaux et redistributifs sur l'égalité des sexes, sur des groupes sociaux ou zones régionales spécifiques, sur l'inégalité salariale ou sur la pauvreté.

Pour cette évaluation globale des différents impacts, la pratique semble avoir du retard sur la théorie. Les incidences sociales, redistributives et environnementales ne sont pas toujours évaluées de manière systématique et conformément aux obligations formelles. Cela témoigne d'un problème de respect des règles qu'il faut résoudre, mais c'est peut-être aussi la conséquence d'un manque de connaissances méthodologiques, d'orientations et de données adéquates pour évaluer ces impacts qui, d'ordinaire, ne peuvent être mesurés que

grâce à des données qualitatives, et ne peuvent être ni quantifiés ni chiffrés. La formation et le renforcement des capacités dans l'administration publique favoriseraient une meilleure exploitation du potentiel de l'AIR. Étant donné le manque de ressources et de temps pour conduire des AIR exhaustives de l'ensemble des propositions de mesures, une approche sélective pourrait permettre de concentrer les capacités sur les politiques susceptibles de produire les impacts les plus importants sur l'économie et la société.

Graphique 1.4. **Impacts analysés dans l'AIR**



Source : OCDE (2015b), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

Pour en savoir plus, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 8 : Gouvernance de la réglementation.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933537178>

Enfin, les décideurs doivent veiller à ce que l'AIR serve à favoriser une action publique fondée sur des données probantes, et non pas la production de données visant uniquement à justifier telle ou telle action. Le recours à l'AIR doit aller au-delà d'une simple approche procédurale qui consisterait à traiter l'exercice comme une simple formalité. Les résultats des AIR doivent permettre aux décideurs de prendre des décisions éclairées concernant les solutions qui s'offrent à eux ; ils ne doivent pas être utilisés pour produire des arguments visant à légitimer des décisions qui, dans les faits, ont déjà été prises (OCDE, 2015b).

De nouvelles sources de données sont constamment développées, notamment via les données massives, l'information participative, la recherche scientifique et l'expérimentation de programmes. L'OCDE est en train d'étudier comment les administrations publiques recueillent des données et des avis afin d'en faire une source d'information rapide, cohérente, adaptée et exploitable par les décideurs.

2.3 Renforcer les capacités des agents publics à agir sur le fondement des données probantes

Une vision stratégique claire, couplée à la collecte et à l'analyse de données robustes, n'aboutira pas nécessairement à un changement effectif ; encore faut-il la compléter par des efforts visant à doter les agents publics des capacités nécessaires pour prendre des mesures concrètes au service des réalisations souhaitées. Pour axer la gestion publique sur l'action et le changement permanent, il faut faire évoluer la culture administrative de façon à laisser davantage de place à la prise de risque et à l'expérimentation, et de façon à favoriser la participation et le bien-être des agents, facteurs propices à l'innovation.

L'OCDE a entrepris de recenser les principales caractéristiques d'une fonction publique professionnelle, stratégique et innovante (graphique 1.5). Toutes les organisations innovantes partagent un point commun : leur tolérance pour l'expérimentation, le tâtonnement et l'erreur. La difficulté, en particulier pour les organisations du secteur public, consiste à trouver comment permettre l'expérimentation tout en atténuant les risques qui pèseront sur la société dans son ensemble. Il en découle une seconde difficulté, qui tient aux moyens pouvant être envisagés pour récompenser les agents publics qui conduisent des expérimentations bien structurées, même lorsqu'elles se soldent par un échec.

Graphique 1.5. Vers une fonction publique professionnelle, stratégique et innovante

	Professionnelle	Stratégie	Innovante
Il faut des agents publics :	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifiés • Indépendants • Animés par des valeurs • Respectueux de la déontologie 	<ul style="list-style-type: none"> • Privilégiant les réalisations • Tenant compte des faits • Tournés vers l'avenir • Proactifs • Sachant tisser des réseaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Itératifs • Sachant exploiter les données • Soucieux du citoyen • Curieux • Capables de construire un discours narratif • Capables d'esprit critique
Dans une fonction publique :	<ul style="list-style-type: none"> • Fondée sur le mérite • Capable de gérer les compétences douces, la déontologie, les talents (potentiel futur contre performances passées) • Capable de trouver le juste équilibre entre profils généralistes et profils spécialisés dans les métiers et le déroulement des carrières 	<ul style="list-style-type: none"> • Agile • Attractive aux yeux des demandeurs d'emploi qualifiés • Planifiée et gérée de manière à ce que les qualifications et compétences requises soient affectées aux domaines présentant des besoins actuels ou émergents • Tournée vers l'avenir et réactive 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouverte et collaborative dans ses cultures, sa direction et son encadrement • Motivée • Autonome (dans la conception des tâches, par ex.) • Mobile • Diverse • Axée sur l'apprentissage
Dirigée par des hauts fonctionnaires qui soient :	<ul style="list-style-type: none"> • Des conseillers stratégiques de confiance et de bons gestionnaires opérationnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Des dirigeants capables d'animer un processus de transformation, des gestionnaires du changement 	<ul style="list-style-type: none"> • Des dirigeants collaboratifs et des gestionnaires sachant s'adapter

Source : OCDE

Inciter les agents publics à innover suppose d'examiner avec soin l'ensemble des incitations et désincitations qui sont simultanément à l'œuvre au sein d'une organisation. Il peut s'agir de facteurs extrinsèques comme la structure de la rémunération ou les modalités d'avancement. La qualité des relations entre le personnel et la direction peut aussi jouer, de même que le recours au travail en équipe et la reconnaissance de l'effort. On peut influencer les motivations intrinsèques en sensibilisant les agents à l'impact de leur travail – en jouant sur leur proximité avec les bénéficiaires des politiques qu'ils élaborent, ou en leur montrant la création de valeur qui découle de leurs idées et de leurs efforts.

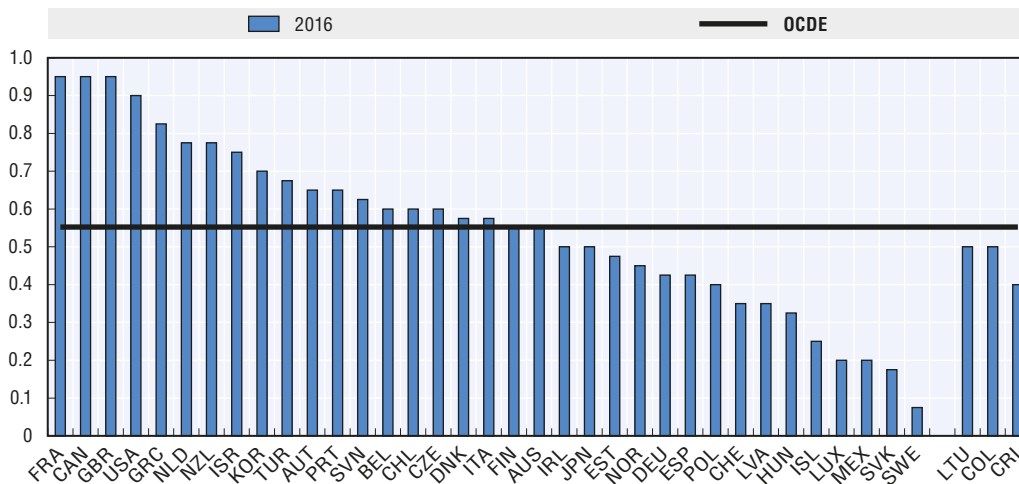
Pour innover, les agents publics doivent également disposer de compétences adaptées aux problèmes qu'il leur est demandé de résoudre. Les agents qui se sentent moins capables d'accomplir leurs tâches sont moins motivés pour les entreprendre, tandis que ceux qui ont acquis des compétences nouvelles ont à cœur de les mettre en pratique. Ces compétences sont souvent liées à des aptitudes techniques particulières, comme la capacité à comprendre et à manipuler des séries de données massives, ou la capacité à maîtriser des approches de la conception des services fondées sur l'expérimentation ou l'élaboration de prototypes. Il peut aussi s'agir d'autres aptitudes, comme la capacité à trouver des liens inattendus entre différentes idées, à poser des questions judicieuses ou encore à nouer des relations utiles. Pour acquérir et renforcer ces compétences au sein de la fonction publique, il faut sans doute envisager le perfectionnement des agents et du personnel sous des angles nouveaux et créatifs.

Un suivi de l'implication des agents, notamment au moyen d'enquêtes régulières auprès d'eux, peut s'avérer utile pour piloter le changement et pour répertorier les mesures les plus propres à soutenir l'innovation et les performances aux niveaux de l'organisation, de la division et de l'unité. Les faits prouvent que l'implication des agents, outre qu'elle est une fin en soi, favorise l'attractivité du service public sur un marché du travail concurrentiel, et constitue un élément crucial d'une gestion des ressources humaines fondée sur des données probantes. Dix-neuf pays de l'OCDE conduisent à intervalles réguliers des enquêtes centralisées auprès des agents de l'ensemble de l'administration centrale. Seuls cinq pays déclarent ne jamais recourir à de telles enquêtes (OCDE, 2016e ; voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 6 : Gestion des ressources humaines).

L'innovation et l'expérimentation – qui sont les fondements d'un secteur public adaptable – impliquent également que l'administration dispose des marges de manœuvre lui permettant de commettre des erreurs et d'y apporter rapidement les corrections nécessaires. L'essentiel est de reconnaître que l'innovation exige de prendre des risques et qu'inévitablement, l'esprit d'entreprise se solde parfois par des échecs. Ces dernières années, les organisations et structures spécialisées dans l'appui à l'innovation dans le secteur public ont nettement progressé en variété et en nombre (OCDE, 2017c). Elles prennent la forme d'équipes, d'unités, de laboratoires ou encore de réseaux. Dans 11 pays de l'OCDE, ces structures offrent un espace d'expérimentation qui encourage la prise de risques (voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 11 : Administration innovante et numérique).

La haute fonction publique est la mieux placée pour favoriser cette évolution de la culture et des valeurs dans diverses entités publiques et domaines d'action, afin de parvenir à des réalisations conjointes. Sous certaines conditions, cette haute fonction publique peut avoir un effet positif sur les performances, la motivation et la satisfaction du personnel (Orazi et al. 2013). La mise en place d'une haute fonction publique, qui s'effectue généralement dans le cadre de programmes centralisés et qui est gérée de manière globale pour l'ensemble des entités, est une tendance manifeste dans les pays de l'OCDE. Les femmes et les hommes qui composent cette haute fonction publique exercent à des postes de grande influence et font le lien entre la sphère politique et la sphère administrative afin d'obtenir des résultats de manière efficace, efficiente et légale. Les cadres d'emploi et les programmes de formation peuvent contribuer à conférer à la haute fonction publique un rôle plus proactif s'agissant de stimuler l'innovation dans le secteur public.

Graphique 1.6. Recours à des pratiques de gestion des ressources humaines distinctes pour les hauts fonctionnaires de l'administration centrale (2016)



Source : OCDE (2016), Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines.

Pour en savoir plus, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 6 : Gestion des ressources humaines.

À mesure que de nouveaux défis apparaissent dans un contexte de numérisation croissante et d'innovation dans le secteur public, il est demandé aux dirigeants d'assumer des rôles différents pour gérer la complexité croissante du processus de l'action publique (Rosenbaum, 2002). Par exemple, l'implication plus forte des citoyens et de la société civile dans la production des politiques publiques exige de développer des compétences d'encadrement à des niveaux inférieurs, pour l'encadrement d'équipes ou de réseaux (Orazi et al., 2013), et montre combien il est important que les hauts fonctionnaires sachent exercer une autorité horizontale et collaborative (Wart, 2013).

Pour obtenir les réalisations souhaitées, il est indispensable de faire coïncider les systèmes de gestion des performances pour la haute fonction publique et les objectifs de l'administration. Idéalement, les régimes applicables aux performances des hauts fonctionnaires devraient traduire en objectifs concrets les réalisations évoquées dans la planification stratégique et la budgétisation, et leur fournir des orientations pour qu'ils fixent à leur tour des objectifs individuels de planification stratégique et de gestion des performances. Les administrations se heurtent à un double défi : faire coïncider les objectifs de performance et les incitations de la haute fonction publique avec des objectifs complexes, mais aussi créer les conditions permettant à la haute fonction publique de s'adapter à l'évolution des circonstances et à des directives politiques qu'il n'est pas toujours possible d'anticiper – le tout en associant de nouvelles parties prenantes à la sphère de l'action publique.

2.4. Exemple d'approche innovante en matière d'action publique : les éclairages comportementaux

Le recours aux éclairages comportementaux est un bon exemple d'intégration de l'innovation dans les méthodes de travail. Alors que les politiques publiques tablent souvent sur des comportements correspondant à des postulats théoriques, l'approche fondée sur les éclairages comportementaux permet de tester ces hypothèses sur le terrain ou lors d'expériences en laboratoire afin d'établir quelles seront réellement les réactions

aux diverses solutions envisagées. De ce fait, l'utilisation des éclairages comportementaux permet d'apporter des solutions innovantes qui renforcent la capacité de l'administration publique à résoudre des problèmes complexes. Cette démarche fondée sur des données probantes suit une logique inductive basée sur plusieurs sortes d'expériences, notamment des essais contrôlés randomisés, des essais pilotes et des expériences en laboratoire, en ligne ou naturelles. En fonction des résultats, les éclairages comportementaux permettent de repérer des schémas de comportement qui remettent en question les idées reçues sur les comportements dits rationnels. Les éclairages comportementaux reposent sur une combinaison de stratégies économiques traditionnelles et d'éclairages tirés de la psychologie, des sciences cognitives et des autres sciences sociales. Ils permettent d'aborder de front les biais comportementaux qui empêchent souvent l'action publique de déboucher sur le résultat escompté (OCDE, 2017a, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 8 : Gouvernance de la réglementation).

Les éclairages comportementaux sont en train de gagner en popularité auprès des pouvoirs publics en tant qu'outils permettant de créer de nouvelles solutions relativement simples et particulièrement efficaces (voir, à l'encadré 1.2, un exemple pris au Royaume-Uni). L'OCDE (OCDE, 2017a) a récemment publié un recueil d'études de cas concernant le recours aux éclairages comportementaux dans 23 pays et au sein de divers secteurs tels que la protection des consommateurs, l'éducation, l'énergie, l'environnement, la finance, la santé et la sécurité, l'emploi, la prestation des services publics, la fiscalité et les télécommunications.

Sur la base des études de cas recueillies, l'OCDE recommande plusieurs mesures que les pays peuvent prendre pour élargir et renforcer le recours aux éclairages comportementaux dans l'action publique :

- Élargir le recours aux éclairages comportementaux en mettant l'accent non plus sur les comportements individuels, mais sur les processus qui régissent les travaux des entités publiques et sur le comportement des entreprises réglementées (marchés des capitaux/banques ; consommation d'énergie dans les grandes entreprises industrielles ; moyens de transport utilisés par les grandes entreprises, etc.). Les administrations pourraient aussi recourir aux éclairages comportementaux pour mettre en place des solutions adaptées aux besoins spécifiques d'un segment de la population.
- Recourir aux éclairages comportementaux d'un bout à l'autre du cycle de l'action publique. Les éclairages comportementaux sont le plus souvent utilisés à un stade tardif de la conception des politiques. Il peut être extrêmement utile d'y recourir aussi pour évaluer l'efficacité des politiques et, au stade initial de l'élaboration des politiques, pour mieux cerner le problème à résoudre.
- Mettre en place des capacités, des méthodes cohérentes et des processus de contrôle qualité pour l'application des éclairages comportementaux. Cela suppose notamment de mettre au point des processus visant à déterminer les cas où un problème peut (ou non) être résolu grâce aux éclairages comportementaux ; de renforcer les capacités internes des administrations publiques grâce à des programmes d'information et de formation ; d'investir dans la collecte de données et d'informations solides pour fonder les interventions comportementales sur des faits bien établis ; et de favoriser les efforts visant à valider les résultats des expérimentations en les reproduisant et en appliquant des solutions données dans divers contextes.

- Assurer un suivi de l'impact des solutions issues des éclairages comportementaux et en identifier les conséquences à court et à long terme.
- Renforcer la transparence et la responsabilité dans le recours aux éclairages comportementaux en communiquant aussi bien sur les réussites que sur les échecs, ainsi que sur les coûts et avantages réels de leur utilisation. Cela permet de répondre aux préoccupations d'ordre éthique concernant le recours aux éclairages comportementaux et de renforcer la crédibilité de cet instrument et son acceptation par le grand public.

Encadré 1.2. **Utilisation de normes sociales pour réduire la prescription excessive d'antibiotiques au Royaume-Uni**

Public Health England, organisme rattaché au ministère britannique de la Santé, et l'Équipe britannique des éclairages comportementaux (UK Behavioural Insights Team, BIT) ont réalisé des essais contrôlés randomisés entre septembre 2014 et mars 2015 pour établir si la diffusion de messages concernant les normes sociales permettait de réduire la prescription excessive d'antibiotiques. L'intervention visait à réduire le risque de résistance microbienne lié à une forte consommation d'antibiotiques, qui se traduit par une hausse des taux de mortalité et de morbidité ainsi qu'une hausse des coûts dans le secteur de la santé. L'idée principale qui inspire cette approche est la suivante : le comportement d'un individu dans une situation donnée pourrait être influencé par l'idée qu'il se fait du comportement des autres. Par exemple, informer des individus qu'un comportement vertueux est plus répandu qu'ils ne le croient pourrait les encourager à adopter ledit comportement. De même, le fait de savoir que leur propre comportement est inhabituel pourrait les pousser à en changer.

On a expérimenté les effets de deux types d'interventions afin d'examiner l'impact d'un retour d'information relatif aux normes sociales sur les taux de prescription d'antibiotiques des cabinets de médecine générale. Les cabinets situés dans le quintile supérieur des taux de prescription d'antibiotiques ont été identifiés à partir de données publiquement accessibles. La méthode a consisté à répartir de manière randomisée ces cabinets entre un groupe d'intervention et un groupe de contrôle. En septembre 2014, le groupe d'intervention a reçu du *Chief Medical Officer* anglais un courrier indiquant que leur taux de prescription d'antibiotiques était plus élevé que les taux de 80 % des cabinets de leur secteur géographique. Le groupe de contrôle n'a reçu aucune communication. Ensuite, l'expérience a consisté à réaffecter de manière randomisée les cabinets entre de nouveaux groupes d'intervention et de contrôle. En décembre 2014, les cabinets du groupe d'intervention ont reçu des informations axées sur les patients incitant à réduire le recours aux antibiotiques, tandis que le groupe de contrôle n'a reçu aucune communication.

L'une de ces interventions a eu un effet significatif sur les taux de prescription d'antibiotiques. Sur les six mois qu'a duré l'expérience, les médecins qui ont reçu la lettre relative à leur propre taux élevé de prescription ont nettement réduit leurs prescriptions d'antibiotiques – de 3.3 % – par rapport au groupe de contrôle. Si la même méthode avait été appliquée à l'échelon national à tous les cabinets pratiquant des taux élevés de prescription, on estime que le volume d'antibiotiques prescrits aurait baissé de 0.85 %. De plus, le coût de l'intervention était faible (4 335 GBP), tandis que les économies en coûts de prescription directs sont estimées à près de 100 000 GBP. La distribution d'informations axées sur les patients n'a pas eu d'effet significatif.

Source : OCDE (2017a)

3. Pour être plus déterminée et innovante, l'approche du changement doit être fondée sur la transparence et la participation

Même lorsque l'adoption et la mise en œuvre des décisions prises dans le secteur public sont fondées sur les meilleurs éléments techniques, la qualité des politiques ne s'en trouvera guère améliorée s'il n'existe pas de garde-fous pour veiller à l'indépendance des décisions et pour se prémunir contre toute influence indue au sein de l'administration comme à l'extérieur. Même les canaux légitimes d'expression peuvent être mis à profit à des fins de captation de l'élaboration ou de la mise en œuvre des politiques, s'ils sont utilisés de manière exclusive et non transparente, ou s'ils ne sont accessibles qu'aux groupes ou individus disposant de réseaux bien établis (OCDE, 2017d). En complément des politiques spécifiques d'intégrité existant à l'échelle des entités, les trois grandes stratégies suivantes peuvent, de façon synergique, contribuer à prévenir et combattre le risque de captation de l'action publique : (1) garantir l'équité des règles du jeu (association et participation des parties prenantes) ; (2) faire respecter le droit de savoir (transparence) ; et (3) promouvoir le principe de responsabilité (notamment via les autorités de la concurrence, les régulateurs et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques). Dans sa présente édition, le *Panorama des administrations publiques* présente un certain nombre d'indicateurs susceptibles d'éclairer ces stratégies.

3.1 Association et participation des parties prenantes

L'association et la participation des parties prenantes accroissent la probabilité que les retombées des politiques publiques touchent le plus grand nombre, et non pas juste une minorité (OCDE, 2017d). L'association active des parties prenantes au processus de l'action publique, à l'exécution du budget et au suivi de la prestation des services publics peut contribuer à orienter et à garantir la bonne mise en œuvre des réformes.

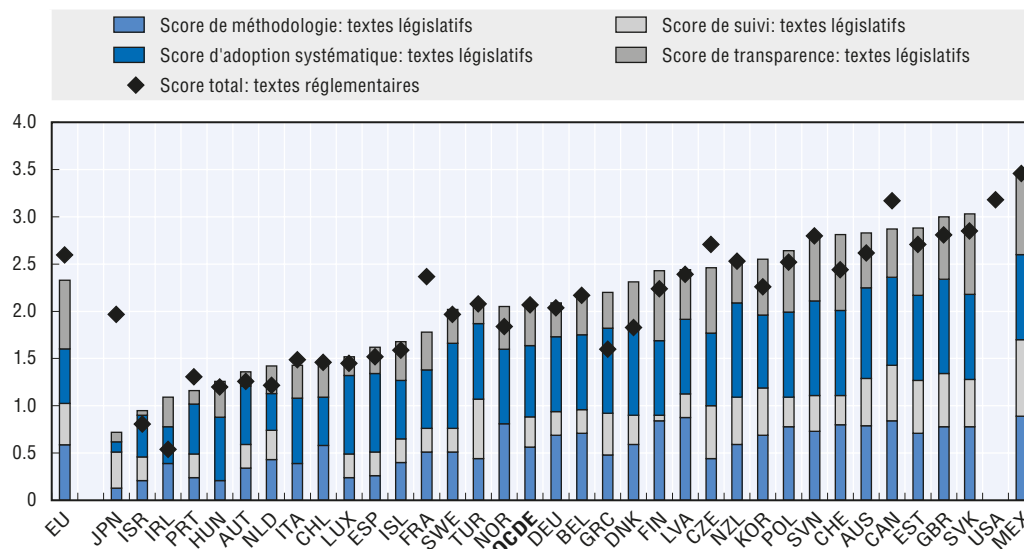
Les pays de l'OCDE accordent une attention croissante aux différentes manières permettant d'associer les parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre et à l'examen des politiques et des réglementations. Toutefois, les données recueillies par l'OCDE semblent indiquer qu'il reste des écarts importants d'un pays à l'autre s'agissant du degré d'association des parties prenantes (graphique 1.7). En outre, les parties prenantes sont le plus souvent consultées tardivement, alors que le projet de texte ou de politique existe déjà, plutôt que lors des discussions préliminaires sur la nature d'un problème et les solutions pouvant lui être apportées (OCDE, 2015b ; voir chapitre 8 : Gouvernance de la réglementation).

Les faits le montrent de manière de plus en plus manifeste : la collaboration avec les citoyens et les usagers peut aider à remédier aux lacunes et à stimuler l'innovation. De même, les mécanismes d'association et de participation peuvent renforcer la responsabilité et l'évaluation. Pourtant, il est rare que les particuliers et usagers puissent ou souhaitent s'organiser en groupes d'intérêts. De ce fait, ils n'ont guère de chance de faire entendre leur voix dans le cadre du processus de l'action publique, et il peut en résulter des décisions biaisées favorisant les intérêts de ceux qui sont parvenus à se mobiliser pour conduire une action collective. Dans ce cas, les pouvoirs publics pourraient gagner à employer des solutions innovantes qui réduisent les coûts d'implication et de participation, par exemple en encourageant l'utilisation des réseaux sociaux afin de dialoguer avec les intéressés et de les aider à faire connaître leurs préoccupations et leurs intérêts.

De surcroît, il faut apprendre aux parties prenantes à dialoguer avec les pouvoirs publics de façon à faire entendre leur voix. Pour ce faire, il peut être utile de leur expliquer quand et pourquoi elles ont l'occasion d'influencer les décisions publiques. Le renforcement

de l'éducation civique à l'école peut également contribuer à améliorer l'implication et la participation dans le processus de l'action publique (Print et Lange, 2013).

Graphique 1.7. **Participation des parties prenantes à l'élaboration des textes (2014)**



Source : Indicateurs de l'OCDE relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG)

Pour en savoir plus, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, chapitre 8 : Gouvernance de la réglementation.

Les pouvoirs publics doivent également donner confiance dans le processus de participation en fournissant un retour d'information suffisant et en veillant à ce que les consultations ne fassent l'objet d'aucune captation par de puissants groupes d'intérêts ou intérêts particuliers. L'aptitude des activités d'association des parties prenantes à atteindre leurs objectifs continue de susciter de forts doutes, ce qui peut limiter leur efficacité. Compte tenu de ces inquiétudes, il semble opportun d'évaluer et de mesurer les résultats de ces activités. Pourtant, peu de pays ont mis au point des méthodes solides visant à évaluer les résultats des consultations effectuées en ligne et sur les médias sociaux, notamment dans le domaine de la prévention des risques et de la communication autour des risques (OCDE, 2016d).

3.2 Transparence de l'action publique

Dans le cadre de l'action publique, la transparence est indispensable pour prévenir et traiter les risques de captation. Les pays de l'OCDE imposent couramment aux responsables publics d'effectuer des déclarations de patrimoine, afin de détecter tout conflit d'intérêts potentiel. Les données présentées dans le *Panorama des administrations publiques 2015* (Chapitre 7 : L'intégrité du secteur public) montrent qu'il existe encore des écarts selon les pays concernant la portée et l'ampleur des exigences relatives aux déclarations de patrimoine et concernant les mécanismes d'examen. Au sein même de chaque pays, il existe également des écarts importants selon le pouvoir (exécutif, législatif ou judiciaire) auquel appartient l'intéressé, selon l'importance de ses fonctions et selon son domaine d'activité ; les responsables publics qui exercent dans des domaines « à risques » tels que les marchés publics, la fiscalité ou les douanes sont soumis à des règles plus contraignantes. À l'heure où les règles et les dispositifs de surveillance continuent de s'alourdir en ce qui concerne les

déclarations de patrimoine, il va devenir de plus en plus indispensable de préserver un juste équilibre entre l'obligation de transparence et le respect de la vie privée des responsables publics.

De surcroît, il est crucial d'établir de solides règles de transparence en matière de lobbying, pour préserver l'intérêt général et pour que les règles du jeu soient équitables (OCDE, 2017d). Les pays ont été plus nombreux à adopter des règles concernant les activités de lobbying depuis 2008 qu'au cours des soixante années précédentes (OCDE, 2014c). Un certain nombre de pays de l'OCDE utilisent deux instruments importants pour surveiller plus étroitement et rendre plus transparentes ces activités de représentation d'intérêts auprès des décideurs publics : les codes de déontologie et les registres de représentants d'intérêts.

Malgré des efforts importants pour surveiller plus étroitement les pratiques de lobbying, les faits semblent révéler la persistance de failles en matière de mise en œuvre et de lacunes au niveau des stratégies de conformité et de mise en application. Le dernier rapport de l'OCDE sur ce thème, intitulé *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, montre que la mise en application des normes d'intégrité et des codes de déontologie reste assez faible, et la plupart des représentants d'intérêts interrogés par l'OCDE ont indiqué qu'il n'existait pas de sanctions en cas de manquement aux normes ou aux codes de déontologie ou, que s'il en existait, elles n'étaient pas assez dissuasives.

3.3 Responsabilité et contrôle

Les mécanismes d'audit externe et interne sont essentiels pour préserver l'intégrité de l'action publique et pour veiller à la bonne répartition des ressources. La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* de 2017 souligne le rôle fondamental des organes externes de surveillance et de contrôle pour assurer la responsabilité des décideurs. Elle évoque le fait que les risques de captation des textes et des politiques peuvent être atténués grâce à une surveillance efficace par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), qui peuvent surveiller les acteurs du secteur public et les placer face à leurs responsabilités.

Des dispositifs performants de contrôle interne et de gestion des risques sont également essentiels, en particulier dans des domaines à hauts risques comme la gestion financière, les technologies de l'information et les marchés publics. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place un service central d'audit interne doté d'objectifs stratégiques propres en matière d'intégrité afin de contrôler l'équité de l'action publique dans l'ensemble des domaines de l'action publique et des entités publiques (voir chapitre 7 : Intégrité du secteur public). L'existence d'un service central d'audit interne, surtout lorsque l'intégrité figure parmi ses objectifs stratégiques, peut renforcer la cohérence de l'action administrative face aux risques en matière d'intégrité.

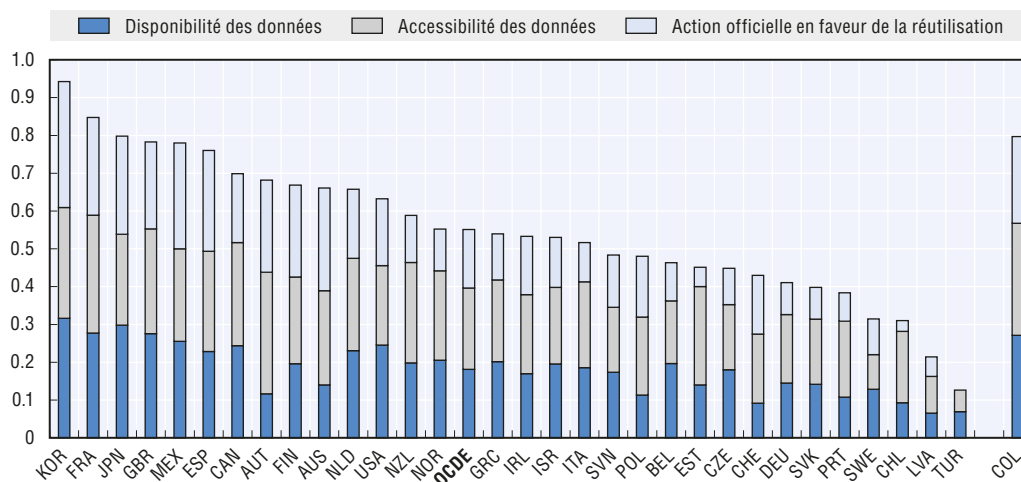
3.4 Données publiques ouvertes

La technologie est en train de modifier profondément le degré d'ouverture des administrations publiques. Au cours des vingt dernières années, un progrès technologique rapide s'est traduit par une forte augmentation des données collectées et produites dans les sociétés, y compris par les entités publiques. Cette évolution accroît la quantité d'informations disponibles permettant de demander des comptes aux administrations publiques. De plus, elle offre à un large éventail d'utilisateurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, des outils leur permettant de participer aux débats relatifs à l'action publique et de créer de la valeur à partir de cette abondance de données.

La diffusion proactive de données publiques ouvertes est en train de révolutionner les services publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, des transports, de la sécurité et de l'environnement (pollution, gestion des déchets) aux niveaux national et infranational. Elle contribue à améliorer l'action publique en ouvrant l'accès aux données et aux faits à l'ensemble des services et ministères, ce qui contribue à abattre les silos. Elle permet aussi aux entreprises et à la société civile de contribuer plus activement à l'action publique. La prolifération des applications de téléphonie mobile utilisant les données géospatiales n'est qu'un exemple de la manière dont les données confèrent un pouvoir aux particuliers et aux entreprises en permettant un meilleur accès et en créant de nouveaux services.

L'édition 2016 de l'indice OURdata de l'OCDE mesure les efforts consentis par les pouvoirs publics pour favoriser la disponibilité et l'accessibilité des données et pour encourager leur réutilisation à l'extérieur et à l'intérieur de la sphère publique. À partir de la Charte internationale sur les données ouvertes et du cadre élaboré par l'OCDE, des pays tels que la Corée, la France et le Royaume-Uni ont atteint un stade particulièrement avancé dans leurs efforts visant à promouvoir les données publiques ouvertes afin de produire un impact socioéconomique. À l'opposé, la Turquie doit encore adopter et appliquer certaines des bonnes pratiques identifiées au niveau international concernant les données publiques ouvertes (voir chapitre 10 : Gouvernement ouvert).

Graphique 1.8. **Indice OURdata sur les données publiques ouvertes, utiles et réutilisables (2017)**



Source : Enquête 2016 de l'OCDE sur les données publiques ouvertes

Pour en savoir plus, voir *Panorama des administrations publiques 2017*, Chapitre 10 : Gouvernement ouvert

Cette année, l'indice OURdata a mis en évidence un certain nombre de grandes conclusions :

- *Le soutien à la réutilisation des données publiques ouvertes pourrait être renforcé* : les administrations publiques ont consenti d'importants efforts pour fixer des règles formelles de divulgation d'une grande quantité de séries de données sous des formats ouverts, exempts de restrictions et réutilisables. Toutefois, peu d'entre elles ont adopté une approche proactive visant à encourager la réutilisation des données à l'extérieur de la sphère publique (par des initiatives de sensibilisation aux données, des marathons de programmation ou des manifestations de cocréation) comme à l'intérieur de cette

sphère (par des séances d'information ou des sessions régulières de formation destinées aux agents publics).

- *Il existe des lacunes au niveau de la mise en œuvre parmi les pays qui ont adopté tardivement des politiques et pratiques d'ouverture des données publiques* : un certain nombre de réformateurs récents dans le domaine des données publiques ouvertes – la République slovaque, la République tchèque ou encore la Slovénie, par exemple – n'ont pas encore mis en œuvre quelques-unes des politiques adoptées. À l'inverse, des pays comme le Canada, la Corée, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, qui ont été parmi les premiers à lancer des politiques d'ouverture des données publiques, en sont à un stade plus avancé de la mise en œuvre, surtout pour ce qui est de la disponibilité et de l'accessibilité des données via un portail central/fédéral de données.
- La consultation des parties prenantes est une pratique courante pour éclairer les politiques en matière de données publiques ouvertes, mais peu de pays se sont dotés de plateformes sur lesquelles les usagers peuvent jouer un rôle actif afin de contrôler la qualité des données disponibles et de les compléter.
- Peu de pays suivent de près l'impact économique et social de l'ouverture des données publiques ainsi que son impact sur les performances et la productivité du secteur public. Or, un suivi de l'impact est indispensable pour favoriser une amélioration permanente et pour mieux comprendre les effets des mesures d'ouverture des données publiques.

L'OCDE examine actuellement comment les pays peuvent favoriser la productivité et l'efficacité des politiques en encourageant davantage la réutilisation des données ; toutefois, à mesure que la frontière technologique recule, de nouvelles questions apparaissent : suffit-il, par exemple, d'ouvrir des séries de données, ou faut-il aussi renforcer la transparence autour de la manière dont ces données sont utilisées, y compris par le truchement d'algorithmes informatiques exploités par des administrations publiques et par des partenaires prestataires de services ?

4. Au-delà des frontières nationales : l'utilité de la coopération réglementaire internationale

Les défis les plus complexes auxquels les pays aient à faire face à l'heure actuelle transcendent les frontières nationales. Les menaces liées aux changements climatiques, aux épidémies, au terrorisme, à la fraude fiscale, aux flux financiers illicites ainsi qu'aux crises économiques et sociales ont toutes des origines et des répercussions d'ampleur internationale. Plus que jamais, les pays doivent coordonner leur action pour faire face aux défis communs, gérer les biens mondiaux et assurer une prospérité et une sécurité partagées. La coopération réglementaire internationale (CRI) permet de mieux répondre aux problèmes complexes qui dépassent les frontières nationales. C'est l'objet du douzième principe de la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012).

Il existe une large palette d'instruments de coopération réglementaire internationale. L'OCDE (2013c) a répertorié 11 mécanismes différents, depuis l'harmonisation des règles et des lois d'un pays à l'autre jusqu'aux traités et accords, aux activités normatives conjointes et aux accords de reconnaissance mutuelle, en passant par des outils plus informels tels que des instruments non contraignants de type principes ou lignes directrices, ou encore des dispositifs informels de dialogue et d'échange de renseignements. D'ordinaire, les administrations publiques ont simultanément recours à plusieurs outils de CRI.

Les exemples de réussites montrent que l'on peut tirer grand profit de la CRI (voir encadré 1.3). Dans le même temps, il serait possible de procéder à une CRI beaucoup plus systématique dans le cadre de bonnes pratiques réglementaires, et de l'intégrer aux processus de l'action publique. Des lignes directrices pourraient être élaborées pour aider les pays à mieux déterminer les situations où la CRI pourrait apporter des solutions prometteuses à des problèmes stratégiques, et pour les aider à mieux cerner les avantages, les coûts et les handicaps des différents mécanismes de CRI.

Encadré 1.3. Harmonisation des outils et politiques de sécurité des produits chimiques dans le cadre du Programme environnement, santé et sécurité de l'OCDE

Les pays de l'OCDE se sont dotés de cadres réglementaires complets pour prévenir et/ou minimiser les risques que présentent les produits chimiques pour la santé et l'environnement. Ces cadres permettent de veiller à ce que les produits chimiques commercialisés soient manipulés dans des conditions de sécurité satisfaisantes, et à ce que les nouveaux produits chimiques soient dûment évalués avant d'être commercialisés. Cependant, la coexistence de différentes politiques nationales de contrôle des produits chimiques peut se traduire par des doublons au niveau des essais. Elle peut aussi créer des barrières non tarifaires ou techniques au commerce des produits chimiques, décourager la recherche, l'innovation et la croissance et allonger les délais de mise sur le marché des nouveaux produits.

Le système d'acceptation mutuelle des données (AMD) mis au point dans le cadre du Programme environnement, santé et sécurité de l'OCDE contribue à limiter les différences inutiles entre les cadres réglementaires et à faciliter le partage du travail entre les pays. Créé en 1981, le système d'AMD repose sur trois décisions du Conseil de l'OCDE qui ont une valeur contraignante pour tous les pays de l'OCDE et les adhérents non membres de l'OCDE. Ces décisions imposent l'acceptation mutuelle des données sur la sécurité des produits chimiques qui ont été obtenues conformément aux normes de l'OCDE dans tout pays membre. De plus, des réunions de représentants officiels et d'experts du secteur privé et de la société civile sont régulièrement organisées dans le cadre du Programme environnement, santé et sécurité, ce qui facilite la mise au point de nouveaux instruments, documents d'orientation et bases de données favorisant l'harmonisation des programmes chimiques et le partage des tâches.

Le système d'AMD facilite la réduction et la suppression des barrières non tarifaires au commerce liées aux différences entre les réglementations. Il permet également de répartir la charge des essais de produits chimiques entre les pays membres, ce qui se traduit par des économies et une meilleure gestion du risque, car les effets des produits chimiques peuvent dépasser les frontières nationales. Le Programme environnement, santé et sécurité constitue une plateforme d'échange international de renseignements techniques et stratégiques qui éclaire l'élaboration de nouvelles politiques de sécurité des produits chimiques et contribue à la poursuite de la rationalisation des cadres réglementaires.

Une étude de l'OCDE datant de 2010 estime à 153 MEUR les économies annuelles nettes générées par le Programme environnement, santé et sécurité. Les économies découlent principalement des essais redondants évités et de l'utilisation de formats normalisés pour la documentation et les évaluations. Cette estimation ne tient pas compte d'importants avantages non quantifiables du Programme, y compris les gains sanitaires et environnementaux liés à une meilleure évaluation des produits chimiques, le raccourcissement des délais de commercialisation des nouveaux produits et la constitution d'une expertise collective permettant de mettre au point des méthodes plus efficaces d'évaluation des produits chimiques.

Source : OCDE (2013b)

Les organisations internationales sont un acteur majeur de la promotion de la CRI. La gouvernance des organisations internationales et la manière dont elles établissent les normes internationales se caractérisent par une grande diversité. La plupart des organisations privilégient dans une large mesure les instruments d'action juridiquement non contraignants et font office de plateformes de formulation de lignes directrices et d'échange de renseignements. Les organisations internationales participent surtout à la planification, à la conception et à l'élaboration des règles et normes internationales, et recueillent des contributions et un retour d'information auprès des parties prenantes. Seules quelques-unes assurent le suivi systématique de la mise en œuvre de leurs instruments ou évaluent leurs retombées. Cela s'explique principalement par des problèmes d'ordre méthodologique, par un manque de ressources ou par l'absence de mandat, cette responsabilité étant le plus souvent confiée aux membres. Il est indispensable de redoubler d'efforts pour instaurer une culture d'évaluation des instruments des organisations internationales, et de renforcer la coordination entre leur secrétariat et leur public, pour obtenir davantage de données probantes sur l'efficacité de l'action des organisations internationales en matière de coopération réglementaire internationale (OCDE, 2016a).

Conclusion

Outil important, la réforme du secteur public est pourtant exposée à la pression croissante des forces qui alimentent la fragmentation du monde moderne. Reste à savoir si les stratégies traditionnelles de réforme peuvent être remplacées par de nouvelles approches axées sur les réalisations, les éléments de mesure et les données probantes, et sur des méthodes de travail reposant de façon permanente sur l'expérimentation, l'ajustement et l'innovation. L'aptitude des pays à s'adapter à un monde en mutation constante dépend en grande partie de leur capacité à mobiliser les dispositifs et le capital humain qui existent au sein des institutions publiques. L'exercice d'un fort leadership par les responsables publics et le centre de gouvernement est indispensable pour garantir l'efficacité de la coordination et de la mise en œuvre dans l'ensemble des secteurs de l'action publique, et pour que les réformes fondées sur des données probantes bénéficient réellement à tous. Les éclairages tirés d'un certain nombre de nouveaux outils tels que les approches systémiques ou les sciences comportementales peuvent, à l'instar des nouvelles technologies, ouvrir la voie à de nouvelles manières de travailler. Toutefois, l'adaptabilité des administrations publiques tient aussi, et peut-être surtout, à leur capacité et à leur volonté de prendre des risques, de tirer des enseignements des résultats obtenus et d'ajuster leurs pratiques en conséquence.

Les lois et les normes peuvent favoriser d'importants facteurs et moteurs du changement, tels que l'intégrité, le recours aux données probantes et l'ouverture, mais l'expérience montre également qu'elles ne suffisent pas nécessairement, à elles seules, à susciter une adhésion durable aux valeurs. La participation des citoyens à l'action publique et à la prestation des services publics devra être complétée et renforcée par des ressources telles que les données publiques ouvertes, et par des initiatives de sensibilisation comme celles qui visent les élèves des écoles afin d'enraciner les valeurs de participation civique et d'intégrité. De même, l'un des principaux facteurs favorables à un changement permanent consiste à renforcer les capacités des agents publics à agir sur le fondement des données probantes, grâce à un fort leadership au sommet de la hiérarchie, grâce à un changement de culture et grâce à des activités régulières de formation. Les agents publics impliqués sont plus enclins à adhérer à cette culture de l'innovation, ce qui signifie qu'il faut accroître la

concertation avec le personnel afin de favoriser une transformation durable. Les travaux récents que l'OCDE a effectués sur l'implication des employés abordent ces questions.

Enfin, il est crucial d'évaluer les résultats du secteur public et de les communiquer au grand public, surtout à l'heure où une part importante de la population n'a plus confiance dans les autorités publiques. Pour qu'un changement permanent soit possible, il faut que les citoyens et les parties prenantes soient disposés à participer à des consultations publiques sur les objectifs stratégiques, sur l'action menée et sur les résultats obtenus, et à trouver un consensus sur les solutions à privilégier. La publication systématique des résultats des évaluations de l'action publique, et l'annonce des retombées positives des politiques publiques, y compris sur les plateformes de médias sociaux, peuvent également favoriser une plus grande cohésion sociale, stimuler le débat public, renforcer la tolérance au risque et, *in fine*, consolider l'aptitude à créer le changement.

Note

1. L'expression « centre de gouvernement » désigne la structure administrative qui est au service de l'exécutif (c'est-à-dire du Président ou du Premier ministre ainsi que du gouvernement dans son ensemble). Le centre de gouvernement connaît des appellations très diverses selon les pays : secrétariat général, secrétariat du Cabinet, chancellerie, bureau/ministère de la présidence, bureau du Conseil des ministres, etc. Dans de nombreux pays, le centre de gouvernement est composé de plusieurs unités aux fonctions diverses. Dans la quasi-totalité des cas, le centre de gouvernement comporte une unité exclusivement placée au service du chef du gouvernement. Les appellations de cette unité sont elles aussi nombreuses : Cabinet du Premier ministre, Secrétariat du Premier ministre, etc. (OCDE, 2013a).

Références

- Batie, S.S. et David B. Schweikhardt (2010), « Societal concerns as wicked problems: the case of trade liberalisation », *Policy responses to societal concerns in food and agriculture: Proceedings of an OECD Workshop*, Éditions OCDE, Paris.
- Deighton-Smith, R., A. Erbacchi et C. Kauffmann (2016), « Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 3, Éditions OCDE, Paris.
- O'Donovan, B. (2014), *Editorial for Special Issue of SPAR: The Vanguard Method in a Systems Thinking Context*, Systemic Practice and Action Research, vol. 27, pp. 1-20, doi:10.1007/s11213-012-9247-7.
- OCDE (à paraître), *Policy Advisory Systems: A Cross Country Public Governance Perspective*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017a), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017b), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017c), « Working with change: Systems approaches to public sector challenges », www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/SystemsApproachesDraft.pdf.
- OCDE (2017d), « Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>
- OCDE (2016a), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016b), « OECD Survey on Planning and Co-ordinating the Implementation of the SDGs: First results and key issues », www.oecd.org/gov/cob-sdg-survey-overview-of-results.pdf.
- OCDE (2016c), *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016d), « Trends in Risk Communication Policies and Practices », *OECD Reviews of Risk Management Policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260467-en>.

- OCDE (2016e), « Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>.
- OCDE (2015a), « Delivering from the centre: Strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies », www.oecd.org/gov/cog-2015-delivering-priority-strategies.pdf.
- OCDE (2015b), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015c), *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014a), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014b), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014c), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris, doi: 10.1787/9789264214224-en.
- OCDE (2013a), « Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government », www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.
- OCDE (2013b), « Chemical safety », in *International Regulatory Co-operation: Case Studies*, vol. 1: Chemicals, Consumer Products, Tax and Competition, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013c), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris.
- Orazi, D. et al. (2013), « Le leadership du secteur public : nouvelles perspectives pour la recherche et la pratique », *Revue internationale des sciences administratives*, 2013/3 (vol. 79), pp. 521-541, doi: 10.3917/risa.793.0521.
- Print, M. et D. Lange (dir. pub.) (2013), *Civic Education and Competences for Engaging Citizens in Democracies*, Sense Publishers, Rotterdam.
- Rosenbaum, W.A. (2002), *Environmental Politics and Policy*, 5^{ème} édition, CQ Press, Washington.
- Wart, M. V. (2013), « Lessons from leadership theory and contemporary challenges of leaders », *Public Administration Review*, vol. 73, n° 4, pp. 553-564.



Extrait de :

Government at a Glance 2017

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2017), « Accepter le changement permanent dans les administrations publiques », dans *Government at a Glance 2017*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-7-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.