

Pour une administration publique moderne en Allemagne : le pilier négligé d'un avenir démocratique et durable

Huit champs d'action pour le prochain gouvernement allemand

L'Allemagne est confrontée à d'énormes défis : les structures traditionnelles de l'administration ne peuvent plus traiter de manière adéquate la crise climatique et la destruction des écosystèmes, la pandémie du Covid-19 et l'évolution démographique et technologique rapides. **Une transition culturelle fondamentale est nécessaire au sein de l'administration publique**, afin de pouvoir diriger l'Allemagne à travers les transformations en cours et à venir dans les prochaines décennies de manière plus efficace, plus rapide et plus adaptée. Cette transition culturelle implique une redéfinition par l'administration publique de ses missions et de son rôle, des principes de fonctionnement plus agiles, des compétences plus modernes, une ouverture horizontale et verticale de l'État, un engagement sérieux pour la participation citoyenne et la transparence, une coopération institutionnalisée avec la société civile, la science et les entreprises, un fédéralisme structuré du bas vers le haut - et bien plus encore.

Les gouvernements démocratiques ne sont effectivement capables d'agir que s'ils disposent d'administrations opérationnelles et s'ils coopèrent en toute confiance avec les acteur.ice.s de la société. Par conséquent, nous devons renforcer l'administration publique dans sa fonction principale : maintenir l'État de droit démocratique et libre. L'ambition doit être que les citoyens considèrent l'administration publique comme un soutien important dans la transformation et non comme un mal nécessaire ; qu'ils reconnaissent et valorisent les compétences du personnel administratif ; qu'ils comprennent les décisions et processus administratifs et ne les perçoivent pas comme fardeau mais comme une valeur ajoutée pour la société et pour eux-mêmes ; qu'ils aient confiance dans la capacité d'action de l'État.

Pour nous, les co-auteur.ice.s, la modernisation de l'administration publique est devenue une question de viabilité de notre pays et de notre démocratie. Il ne s'agit pas seulement de faire face aux défis, aux crises, et aux effets profonds de la transformation numérique et socio-écologique, mais aussi d'être en mesure d'organiser, de préserver et de développer davantage notre communauté démocratique dans les décennies à venir.

Dans ce document, nous avons rassemblé notre longue expérience professionnelle de l'administration, de la science, ainsi que des projets de transformation et d'innovation. **Nous sommes unis par notre conviction qu'une administration moderne et efficace est une condition préalable pour préserver une démocratie solide.**

Nous nous engageons à inscrire la modernisation et la transition culturelle de l'administration au coeur de l'agenda politique de la nouvelle période législative. Dans le travail du gouvernement à venir, la question du « COMMENT » mettre en œuvre rapidement et efficacement le programme politique entériné, doit avoir autant d'importance que le contenu de ce programme.

Dans cette optique, nos propositions concernent particulièrement le gouvernement fédéral, afin d'influencer également les autres niveaux politico-administratifs (États fédéraux, municipalités) ainsi que d'autres domaines du secteur public.

À cette fin, nous avons identifié huit champs d'action concrets :

1/Renouveler la perception qu'a l'administration de son rôle et de sa mission

L'administration publique a traditionnellement la tâche de préparer et de mettre en œuvre les lois et les règlements du gouvernement. Elle a tendance à ne pas prendre de risques et, pour cette raison, elle est

souvent sceptique face aux innovations. Les logiques prévalentes, selon lesquelles il faut assurer l'efficacité économique et minimiser les risques, ne sont plus judicieuses de nos jours, dans un contexte de changements rapides et parfois perturbateurs. Ces logiques négligent des facteurs tels que le temps de mise en œuvre et les coûts d'opportunité. Par exemple, le règlement financier fédéral et le système des chambres parlementaires empêchent l'innovation, parce qu'ils tuent dans l'œuf les approches agiles et parfois itératives, « étape par étape », et bloquent l'expérimentation en exigeant une planification détaillée très en amont. Comment un projet peut-il se développer de manière agile si tous les détails de la procédure doivent être définis, quantifiés et qualifiés en termes de besoins en main-d'œuvre et d'effort, plusieurs années à l'avance ? Dans ces conditions, il est presque impossible de travailler de manière agile, adaptée aux objectifs de projets.

L'administration publique a besoin de structures, de processus et d'une perception de son rôle, qui lui permettent de résoudre les problèmes de manière innovante. Cela implique également de renouveler la culture administrative des autorités, qui, trop souvent, communiquent avec les citoyens comme s'ils étaient des enfants (exemples de langage utilisé : « instruction », « convocation », « autorisation »). Il est important que l'administration allemande s'ouvre davantage à la société et tire des enseignements des nouvelles méthodes de travail, qui ont fait leurs preuves entre autres dans le secteur privé : Les « citoyen.ne.s » doivent être au centre de la conception du processus, et une culture de coopération efficace doit remplacer la hiérarchie pyramidale.

Afin d'opérer un changement culturel aussi profond et de renforcer le pouvoir d'innovation de l'administration, il est nécessaire de développer **de véritables compétences en matière de développement organisationnel au sein des services et autorités publiques**, afin qu'elles soient en mesure d'évaluer et améliorer leur efficacité et leur capacité d'apprendre. La **Cour des comptes allemande** devrait être impliquée à cet effet pour adapter ses propres critères d'audit en ce qui concerne les structures administratives innovantes. L'essentiel est d'apprendre rapidement et honnêtement. Pour cela, il est essentiel de favoriser une nouvelle culture face aux erreurs.

Les unités et processus innovants doivent avoir la liberté d'échouer et, s'ils n'atteignent pas leurs objectifs, ils doivent être abandonnés. Les espaces d'expérimentation et les projets pilotes ne remettent pas en question la continuité de l'administration, mais la renouvellent constamment.

En même temps, il faut aborder globalement les difficultés causées par le cadre réglementaire dans son ensemble, par exemple la loi régulant la fonction publique, le droit budgétaire, les textes légaux et administratifs qui organisent le fonctionnement du gouvernement allemand (Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)).

La Chancellerie allemande devrait mettre en place un projet commun avec les ministères pour réviser ce cadre réglementaire, et cela en coopération avec le Conseil de contrôle des normes (Normenkontrollrat).

2/ Mettre en œuvre des actions administratives orientées vers l'avenir

L'administration et le monde politique doivent agir de manière stratégique et prospective afin de façonner l'avenir. Il est nécessaire d'élaborer des scénarios de l'avenir **avec les citoyen.nes**, à l'aide de **dialogues innovants et transformateurs** auxquels participent des employé.e.s des unités administratives respectives ainsi que d'autres acteur.ice.s de la société civile, du monde des affaires et de la science. Arimer l'action gouvernementale à de tels scénarios de l'avenir aide les administrations publiques à développer des stratégies plus claires et socialement acceptables.

L'administration doit être en capacité d'initier des **processus participatifs et indépendant de prospective et**

d'élaboration de scénarios d'avenir et de les ancrer dans la société (par exemple, par une participation du public appropriée). De telles compétences peuvent être développées en interne par le biais d'**unités innovantes au sein de l'administration** (par exemple, le groupe de réflexion du BMAS), ou, en complément, par le biais d'une « **Agence pour l'avenir** ». Cette agence pourrait conduire en interne les travaux de prospective et de scénarios et, parallèlement, pour accélérer leur mise en œuvre, développer un écosystème de partenaires extérieur, composé de spécialistes de la société civile, du monde des affaires, des sciences et de la politique. Une telle unité réunirait les meilleures connaissances (transdisciplinaires) dans des domaines tels que la recherche sur la transformation et l'innovation de systèmes, et évaluerait de manière scientifique les idées, projets et réseaux pertinents en Allemagne et à l'étranger. Elle garantirait ainsi des échanges productifs entre les pionnier.e.s sociaux/socials et les promoteur.rice.s du changement au sein de l'administration. Des spécialistes internationaux de premier plan sur divers sujets scientifiques et pratiques pourraient également être intégrés en tant que chercheur.e.s associé.e.s.

3/ Une gestion moderne des ressources humaines de l'administration

La motivation et les compétences des employé.e.s des ministères et des autorités subordonnées sont cruciales pour un gouvernement allemand efficace, efficient et innovant.

À cet égard, il est décisif de **moderniser la gestion des ressources humaines**. La formation continue du personnel administratif et des cadres doit se concentrer sur le **développement de nouvelles compétences adaptées à notre époque digitale** - et cela doit être initié dès la phase de formation. Une première mesure urgente consisterait à revoir puis à **adapter les profils de recrutement** qui, aujourd'hui, ne correspondent souvent pas aux besoins et aux exigences réelles des départements. De plus, les systèmes d'évaluation et d'incitation doivent être révisés de manière à promouvoir plus fortement la motivation et à récompenser rapidement les bonnes performances, l'engagement et la capacité d'innovation. L'**agilité et la volonté de changement** des fonctionnaires, mais aussi du système politique dans son ensemble, doivent être spécifiquement encouragées. Nous avons besoin de beaucoup plus « d'agents du changement », c'est-à-dire de personnes qui apprécient le changement, qui sont connectées entre elles, qui peuvent et veulent ainsi jouer le rôle d'ambassadeur.rice.s dans leurs administrations respectives.

Les cadres jouent également un rôle important à cet égard : même au sein de l'administration publique, la **norme d'un bon leadership** devrait être de **développer le potentiel de chaque employé.e**. Pour que les cadres soient en mesure d'assumer un tel rôle, une **formation continue et un accompagnement ciblés et obligatoires** sont nécessaires. Le **développement d'une culture active de « feedback »** doit être plus fortement encouragé ; cela contribue de manière significative à la réflexion et au développement de la coopération entre les cadres et les employé.e.s.

Une autre forme également importante de modernisation et de transfert de connaissances consiste à organiser des **passerelles entre le marché du travail externe et l'administration**, et faciliter la **création d'équipes interdisciplinaires**. Employer des personnes issues du monde des affaires ou de la recherche apporte de nouvelles connaissances dans l'administration et doit être rendu possible ou facilité.

Le renforcement du poste de **directeur.ice des ressources humaines (Chief People Officer) du gouvernement allemand** pourrait considérablement accélérer le processus de modernisation interministériel de la politique des ressources humaines.

4/ Concevoir des processus administratifs pour un monde numérique

Afin de défendre les principes d'un État de droit démocratique et libre, l'administration doit également être perçue comme compétente et volontaire dans le domaine du numérique.

Les **actions administratives** - tant analogiques que numériques - **doivent répondre aux besoins des**

citoyen.ne.s, conformes aux règles, juridiquement sûres, efficaces et orientées vers l'avenir. La **couverture numérique** est déterminante pour les citoyen.ne.s et les employé.e.s, mais aussi pour l'efficacité globale de l'action publique. Mais avant cela, il est important d'examiner les processus de travail eux-mêmes. Dans le fond, la numérisation n'est pas une fin en soi, mais change la perspective de la conception du processus lui-même. La recherche de la meilleure mise en œuvre technologique est précédée d'un examen axé sur les objectifs. Les **processus numériques, axés sur l'utilisateur**, peuvent accélérer les décisions et ainsi développer une nouvelle dynamique des actions administratives. Cela nécessite une architecture de système commune, des normes de service communes, une gestion réfléchie des données - bref : une **norme commune pour l'ensemble de l'administration du gouvernement allemand**.

La participation émerge de l'ouverture et de la transparence. Cela vaut également pour le monde numérique : Toutes les données, programmes, interfaces et contenus générés avec l'argent des contribuables devraient, dans la mesure du possible, être ouverts et librement accessibles à tou.te.s et à tout moment. Open Source, Open Data, Open API, les licences Creative Commons pour le numérique et les licences Open Access pour les documents scientifiques doivent être utilisés dans la mesure du possible. La philosophie résumée en une phrase : « **argent public, code, données et documents publics** ».

Il est nécessaire de **renforcer le rôle du directeur allemand de l'information (DPI)** en termes de responsabilité et d'autorité pour fixer des normes pour l'ensemble de l'administration allemande et permettre sa scalabilité.

5/ Orienter les actions administratives en fonction de résultats et d'objectifs

Pour que l'État soit capable d'agir de manière durable, il faut avoir des règles et des structures pour rendre les objectifs opérationnels et se concentrer sur les résultats. Dans ce contexte, il est important de définir des objectifs stratégiques à court et long terme, qui déterminent l'opérationnalisation des politiques publiques sur temporalité adaptée.

Une **méthode de pilotage** appropriée, notamment à l'intersection entre la politique et la gestion opérationnelle, aide à articuler de manière transparente et participative des objectifs fondés sur une stratégie commune, et à les communiquer clairement. Une telle méthode aide également à synchroniser les objectifs à long et à court terme des différentes administrations impliquées, de rendre visibles les interdépendances entre ces administrations et de dépasser les blocages. Ainsi, la continuité, la motivation et l'implication du personnel s'en trouvent renforcées.

Pour y parvenir, il s'agit d'**introduire et de mettre en œuvre une logique globale contraignante de gestion de projet**. Par exemple, des normes de gestion de projet communes à toutes les administrations pourraient être établies ou des "ORC" (objectifs et résultats clés) communs pourraient être définis. Les ORC offrent la possibilité de développer conjointement les résultats recherchés et facteurs clé de succès et facilitent ainsi une mise en œuvre et un suivi d'avancement transparents, axés sur les progrès réalisés vers un objectif commun.

Un **bureau commun de gestion de projets (PMO)** reportera à la **Chancellerie** allemande, pour assurer le respect des normes de gestion de projet et la coordination du portefeuille de projets du gouvernement allemand.

6/ Ouvrir l'Etat – horizontalement et verticalement

De nombreux défis, tels que la protection du climat et de la biodiversité ou la transformation numérique,

touchent simultanément plusieurs départements de l'administration allemande. Il s'agit de questions transversales qui ne peuvent être traitées efficacement que dans le cadre de nouvelles structures et de nouveaux processus administratifs. Les projets de numérisation et de réforme échouent sans cesse en raison du fonctionnement en silo qui a prévalu jusqu'à présent. Il est donc important de simplifier la coordination entre les départements et de garantir un travail commun axé sur les objectifs. Ceci est d'autant plus vrai lorsque plusieurs niveaux administratifs et gouvernementaux - ou des tiers extérieurs - sont impliqués.

Nous avons besoin de nouveaux processus administratifs, d'une forme de gouvernance innovante, et de profils de compétence correspondants du personnel. Il sera important de concevoir le « COMMENT » de la coopération interservices et interministérielle avec un esprit ouvert, critique et avec courage - puis mettre en œuvre les changements nécessaires avec les personnes concernées. En même temps, une ouverture sur le monde extérieur et une gouvernance impliquant plus fortement les acteurs non gouvernementaux sont nécessaires. Pour que cette transformation de l'administration réussisse, nous avons besoin d'**espaces d'expérimentation institutionnalisés pour les innovations administratives**, sous la forme d'incubateurs. De tels espaces d'expérimentation doivent pouvoir imaginer de nouvelles solutions en partant d'une page blanche, avec un personnel administratif et des spécialistes du monde des affaires, de la science et de la société civile, et les mettre en œuvre de manière collaborative. De nouvelles unités administratives (par exemple, start-ups d'Etat) seraient ainsi créées, qui coopèrent avec les structures existantes via des interfaces et des responsabilités définies, les influencent et les modifient progressivement.

7/ Améliorer la coopération entre le gouvernement fédéral, les États fédérés, les collectivités locales et l'Union européenne

En Allemagne, le gouvernement fédéral, les États fédérés et les collectivités locales sont à la fois imbriqués et séparés par des règles et des flux financiers complexes. Les municipalités ont besoin d'un cadre favorable et de ressources suffisantes pour mener à bien leurs projets de transformation. Dans de nombreux cas, elles ne font pratiquement pas appel aux financements proposés par l'administration fédérale. Cela est souvent dû à un contrôle excessif et à une micro-gestion de la part des organismes de financement. De nombreuses lois et réglementations doivent être mieux harmonisées entre les différents niveaux fédéraux. L'importance de cet aspect est devenue particulièrement évidente au cours de la crise sanitaire : le grand nombre de réglementations a généré la confusion au lieu d'apporter un soutien. Afin de réellement façonner la transition structurelle nécessaire dans de nombreuses régions, il faut aller plus loin que des programmes d'appuis fédéraux structurés pour faciliter un contrôle vertical, ou que l'approbation de multiples projets individuels. La réussite des transitions structurelles repose bien plus sur des idées d'acteurs régionaux/régionales pour un avenir durable et sur leur capacité d'organisation et de réseautage.

L'objectif doit être de permettre et de renforcer systématiquement les partenariats entre acteurs de la société civile, entreprises, scientifiques et administrations de différents niveaux, afin de favoriser la transition vers une société neutre en carbone et de promouvoir la protection du climat (par exemple, la Cité européenne de l'innovation Louvain2030). Une révolution conceptuelle est nécessaire en matière de soutien financier fédéral : il faut passer d'une bureaucratie d'application, qui immobilise les ressources à grande échelle et empêche de trouver des solutions adaptées aux circonstances locales, à une mise à disposition fiable et planifiable à long terme de ressources financières pour atteindre des objectifs convenus conjointement (par exemple la réduction des émissions de CO2). Là aussi, les processus administratifs doivent être conçus davantage du point de vue des utilisateurs et avec un objectif commun.

Il faut une imbrication plus efficace et une plus grande souplesse des niveaux politico-administratifs et un « **fédéralisme du bas vers le haut** » correspondant : **la plus grande autonomie d'action possible** pour les **municipalités et l'apprentissage structuré des pionnièr.e.s et des projets phares** pour le cadre politique aux niveaux fédéral, national et européen (par exemple, par la poursuite et l'expansion en toute l'Europe du Forum pour l'avenir franco-allemand).

8/ Développer la consultation du publique de manière transparente et efficace

Une participation substantielle et structurée des citoyen.ne.s aux projets politiques répond à trois défis d'un État moderne :

- Comblent le fossé entre les processus de prise de décision politique et les citoyen.ne.s concerné.e.s ;
- Obtenir et rendre visibles en temps utile les perceptions et opinions de la population afin d'éviter les « angles morts » de l'administration publique ;
- Améliorer la qualité des projets et préparer l'implication ultérieure de la population pour réussir la mise en œuvre en intégrant l'expertise technique et l'expertise du quotidien des citoyen.ne.s (y compris l'expertise locale, par exemple des projets d'infrastructure).

La participation du public est une contribution importante au développement de la démocratie représentative parlementaire : elle améliore les décisions politiques et renforce l'acceptation des transformations. Pour une concordance efficace entre la participation du public et les processus de prise de décision politique, les ministères respectifs doivent se doter des compétences appropriées et développer une procédure réglementée pour établir et assurer la qualité des formes de participation (par exemple, les conseils citoyens). La participation du public ne peut être couronnée de succès que si les informations fournies par les retours dans le contexte de la participation citoyenne sont prises au sérieux par le parlement allemand (Bundestag) et les administrations. Transparence et communication sont nécessaires sur les mesures / changements mis en place suite à la participation. Une meilleure participation conduit à une meilleure gouvernance. **En l'occurrence, la Chancellerie allemande pourrait jouer un rôle de coordination et de soutien.**

Co-auteur.ice.s

Patrizia Nanz, vice-présidente de l'Office fédéral pour la sécurité de la gestion des déchets nucléaires (BASE) et Co-Secrétaire du Forum pour l'avenir franco-allemand

Julia Borggräfe, cheffe du département digitalisation et monde du travail (BMAS – ministère allemand pour le travail et les affaires sociales)

Anke Hassel, professeure de politique publique et co-directrice du Centre Jacques Delors, Hertie School Berlin

Jan-Ole Beyer, chef intérimaire de l'unité Innovation et transformation numériques (BMI – ministère allemand des affaires intérieures)

Maja Göpel, professeure de transformation de la durabilité à l'université Leuphana

Engel Hessel, chef de la division innovations numériques (BMEL – ministère allemand pour l'alimentation et l'agriculture)

Katharina Hölzle, professeure d'entrepreneuriat informatique, Institut Hasso Plattner, Université de Potsdam

Thurid Hustedt, professeure d'administration publique et de gestion, Hertie School, Berlin

Anne-Gaëlle Javelle, directrice générale du Forum pour l'avenir franco-allemand

Thomas Krause, chef du département de la numérisation au département des affaires économiques, de l'énergie et des opérations du Sénat de Berlin

Rafael Laguna de la Vera, directeur de l'agence allemande pour l'innovation Leap (SPRIND) **Christina Lang**, directrice générale de DigitalService4Germany

Dirk Meyer, chef du département « Services centraux, administration, budget, recherche et numérisation » (BMU – ministère allemand pour l'environnement)

Jörg Müller-Lietzkow, président de l'université HafenCity de Hambourg

Frank Nägele, secrétaire d'État à la modernisation de l'administration et des infrastructures au Sénat de Berlin

Michael Pachmajer, président du conseil d'administration de la Cocreation Foundation

Markus Richter, CIO pour la technologie de l'information du gouvernement allemand (BMI – ministère allemand des affaires intérieures)

Jascha Rohr, conseil d'administration de la Cocreation Foundation

Benjamin Seibel, directeur CityLAB Berlin

Philippa Sigl-Glückner, directrice et fondatrice de Dezernat Zukunft

Kathrin Thomaschki, chef de division, sécurité de l'approvisionnement et commerce de gros de l'électricité (BMW i – ministère allemand de l'économie)

Ulrich Weinberg, Directeur HPI School of Design Thinking

Sven Weizenegger, chef du centre de cyber-innovation de l'armée allemande