

Non classifié

GOV/PGC/MPM(2004)2



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

28-Sep-2004

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/MPM(2004)2
Non classifié

**NOUVEAUX OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION : LEUR IMPACT SUR LES CENTRES DE
GOUVERNEMENT**

**Réunion des Hauts responsables de Centres de gouvernement sur les nouveaux outils d'aide à la décision :
leur impact sur l'information, la communication et l'organisation**

Istanbul, les 7 et 8 octobre 2004

Le présent document fournit des informations de base pour la session 2 du jeudi 7 octobre de 11h00 à 12h30.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Joanne Caddy : Tél. +33-1 45 24 89 56 ;
Fax : +33-1 45 24 85 63 ; Mél : joanne.caddy@oecd.org

JT00170165

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

NOUVEAUX OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION : LEUR IMPACT SUR LES CENTRES DE GOUVERNEMENT

Questions à débattre

Introduction et utilisation des nouveaux outils

- Dans quelle mesure l'introduction des nouveaux outils a-t-elle influé sur l'organisation des Centres de gouvernement et leur capacité à assurer les trois « C », cohérence, complémentarité et coordination ? Quelles leçons peuvent être tirées à ce jour des succès et échecs qu'ont connu les pays membres de l'OCDE en la matière ?
- Avec l'introduction des nouveaux outils, comment les Centres de gouvernement trouvent-ils un juste équilibre entre la recherche d'une plus grande transparence dans les prises de décision et la nécessité de préserver la sécurité nationale et la confidentialité ?

Coûts, avantages et impacts

- L'usage répandu des nouveaux outils a-t-il un impact sur l'interface entre le politique et l'administratif ?
- Les nouveaux outils favorisent-ils l'approche pluridisciplinaire des questions transversales des politiques publiques ? Aident-ils les Centres de gouvernement à donner un avis prospectif sur les mesures à mettre en œuvre ?

L'opposition entre les systèmes électroniques et humains

- Les nouveaux outils contribuent à créer et gérer la surcharge d'information. Résolvent-ils plus de problèmes qu'ils n'en créent ?
- Les nouveaux outils sont-ils en mesure de fournir un meilleur appui aux prises de décision en accélérant la collecte, l'analyse et la présentation des informations. Dans quelle mesure augmentent-ils ou mettent-ils en péril le rôle du jugement humain ?

NOUVEAUX OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION : LEUR IMPACT SUR LES CENTRES DE GOUVERNEMENT

Perspectives et enjeux des nouveaux outils

1. L'introduction des nouveaux outils influe considérablement sur l'organisation, les méthodes de travail, la culture, les capacités, les compétences et les ressources humaines nécessaires au Centre de gouvernement. Les travaux en cours sur l'administration électronique menés par l'OCDE montrent que les nouveaux outils peuvent être des catalyseurs dans la refonte des processus établis de longue date et la mise en œuvre d'une profonde réorganisation des structures d'appui. De nombreux problèmes soulevés par l'utilisation des nouveaux systèmes dans des conditions normales sont exacerbés en situation de gestion de crise (sécurité du réseau, par exemple).

Fonctions clés des Centres de gouvernement

2. Les Centres de gouvernement des pays de l'OCDE sont très différents sur le plan des structures mais leurs fonctions sont souvent identiques dans la mesure où leur vocation commune est d'assurer les trois « C », cohérence, complémentarité et coordination. Beaucoup d'entre eux ont des services spécialisés pour s'acquitter des tâches telles que l'organisation des conseils de ministres et le soutien à l'élaboration des projets de lois ; l'examen des propositions de politiques à mettre en œuvre ; la planification stratégique et le pilotage ; et la gestion des relations avec les ministères opérationnels et les autres organes de l'état. Les hauts responsables des Centres de gouvernement sont tenus de donner une orientation stratégique à l'application des nouveaux outils à ces tâches.

Organisation des conseils de ministres et élaboration des lois

De nouveaux outils pour des tâches classiques

3. Les Centres de gouvernement ont comme première responsabilité de bien organiser dans les délais la préparation des réunions de Conseil des ministres qui ont lieu une fois par semaine dans la plupart des pays de l'OCDE. Pour ce faire, ils assurent le pilotage et la coordination des tâches suivantes : programmation des réunions préparatoires, fixation et respect de dates butoirs pour la soumission et la circulation de documents, préparation de l'ordre du jour. Au cours de la préparation des réunions de Conseil des ministres, les nouveaux outils sont énormément utilisés : courrier électronique, Intranet, listes de diffusion électronique.

4. Le recours aux nouveaux outils pour la préparation des réunions de Conseil des ministres a eu une influence directe limitée sur l'organisation des Centres de gouvernement. Il a eu un impact plus important sur l'utilisation des ressources humaines dans la mesure où la numérisation de certaines tâches administratives répétitives (formatage et traitement de documents, par exemple) a libéré du personnel pour des tâches présentant un plus grand intérêt qui ont nécessité l'acquisition de nouvelles compétences et capacités.

5. Le caractère confidentiel de certaines questions débattues en Conseil des ministres (problèmes ayant trait à la sécurité nationale, par exemple) exige un degré élevé de fiabilité et de sécurité des systèmes électroniques utilisés pour la communication d'informations entre les ministres. L'utilisation fréquente de « sas » permettant d'isoler les systèmes électroniques de haute sécurité des autres réseaux accessibles à un public plus large (Intranet de l'administration, Internet, par exemple) exige l'authentification de l'utilisateur intégrée au contrôle de sécurité. La limitation du droit d'accès peut également s'appliquer aux

éléments d'information qui sont considérés comme confidentiels (à un stade de discussion préliminaire au sein de l'administration).

Élaboration des projets de loi sans papier

6. Les Centres de gouvernement de nombreux pays de l'OCDE sont chargés notamment de veiller à la conformité légale de tous les projets de loi soumis au Conseil des ministres et la moitié d'entre eux environ dispose de services juridiques spéciaux pour s'acquitter de cette tâche. Les propositions émanant des ministères font l'objet d'une vérification de conformité à la Constitution, aux lois et règlements nationaux, aux obligations découlant des lois et traités internationaux (y compris de l'Union européenne, si nécessaire) et au style national de formulation des lois. L'utilisation des bases de données pour effectuer des recherches en ligne concernant la législation nationale, communautaire ou internationale a considérablement facilité cette tâche. Grâce aux nouveaux outils, il est possible d'élaborer des projets de loi « sans papier » puisqu'ils font circuler des projets virtuels, d'utiliser des logiciels de traitement de texte juridique qui indiquent les modifications et de sécuriser les serveurs qui conservent toutes les versions intermédiaires et finales.

Impacts et incidence sur la gouvernance

7. Les Centres de gouvernement doivent arbitrer entre l'utilisation des nouveaux outils dans le but de renforcer la transparence des décisions gouvernementales, d'une part, et la préservation de la confidentialité indispensable afin de mener des discussions ouvertes et d'exprimer franchement des désaccords, d'autre part. En même temps, ils doivent trouver un juste équilibre entre le souci légitime de préserver la sécurité du réseau et la prise en compte du fait qu'utiliser systématiquement des options haute sécurité pour les affaires non confidentielles traitées par les Centres de gouvernement peut entraîner des inefficiences et être une barrière injustifiée à l'appréciation du public. La capacité quasiment illimitée de stockage, de recherche et d'accès en ligne qu'offrent les nouveaux systèmes associée à des dispositions légales rigoureuses en matière d'accès à l'information permet au processus d'élaboration des projets de loi – dès lors qu'il est bien protégé contre la divulgation publique des projets avant leur soumission au Conseil des ministres ou au parlement – de se dérouler aujourd'hui dans des conditions de plus grande transparence et responsabilité. Cet aspect peut avoir une incidence considérable sur les relations entre les partenaires d'une coalition ou les partis de gouvernement et d'opposition ainsi que sur l'exécutif et le corps législatif.

Examen du contenu des propositions de loi

De nouveaux outils et de meilleures politiques ?

8. La plupart des propositions de loi émanent des ministères opérationnels mais les Centres de gouvernement jouent un rôle essentiel dans la vérification de la cohérence de chaque proposition soumise avec le programme de gouvernement et les priorités stratégiques et budgétaires, en général, étant donné qu'ils effectuent un contrôle qualité de l'analyse des politiques sous-jacentes, s'assurent du règlement de désaccords éventuels entre des ministères concernés et informent le Premier Ministre et les Présidents des Commissions ministérielles. Parmi les nouveaux outils utilisés dans ce domaine citons les espaces de travail commun en ligne, les modèles électroniques de propositions, les systèmes de recherche électronique et les moteurs de recherche en ligne.

9. Les règles de procédure mises au point par les Centres de gouvernement peuvent être intégrées à des modèles électroniques qui indiquent le type d'informations (contexte, éléments d'appréciation, autres solutions, recommandations, par exemple) qui doit ou peut accompagner les propositions de mesures à mettre en œuvre (prescriptions à caractère obligatoire ou optionnel, par exemple). Les nouveaux outils accélèrent les échanges avec les organismes indépendants ou spécialisés (commission antitrust, médiateur,

par exemple) qui, dans certains cas, doivent impérativement donner un avis technique ou juridique sur le projet de loi en question. Dans plusieurs pays comme la Finlande, les outils électroniques mis en place permettent de proposer et diffuser en ligne des points d'ordre du jour pour le Conseil des ministres. Les systèmes d'information peuvent parfois également procéder automatiquement à la notification des décisions aux ministères concernés et même, si nécessaire, à des parties intéressées extérieures ayant communiqué leur intérêt pour un domaine particulier de l'action publique.

Impacts et incidence sur la gouvernance

10. Grâce aux nouveaux outils, le Centre de gouvernement peut formuler des avis sur les politiques en rapprochant des éléments d'information communiqués par les ministères opérationnels et d'autres sources d'information internes ou extérieures à l'administration (par l'intermédiaire de moteurs de recherche en ligne, de sources de médias en ligne, par exemple). Étant donné qu'ils permettent une large diffusion immédiate et transparente des propositions de mesures au sein du gouvernement, les nouveaux outils peuvent contribuer à assurer une approche pluridisciplinaire des questions transversales des politiques publiques et constituer un moyen de déceler, voire de régler, les divergences sur les questions transversales des politiques sectorielles avant les réunions de Conseil des ministres.

11. Les nouveaux outils font apparaître des tensions persistantes dans la recherche d'un juste équilibre entre l'exposition à l'appréciation du public (réglementation de l'accès à l'information s'appliquant aux courriels des fonctionnaires ayant trait à des discussions informelles concernant des mesures envisageables) et la communication d'avis confidentiels aux ministres (possibilité de donner sans crainte son avis en toute liberté et sincérité, par exemple). Si ces tensions ne sont pas résolues elles risquent de favoriser des « mécanismes d'adaptation » susceptibles de remplacer par des entretiens téléphoniques les échanges de courriels entre les fonctionnaires chargés de la mise au point des politiques. On peut penser que ce comportement nuirait à la capacité des Centres de gouvernement de faciliter aujourd'hui la coordination des politiques publiques, d'assurer demain une transition en douceur lors des changements de gouvernement et d'être dans le futur la « mémoire » institutionnelle du gouvernement (grâce à la conservation d'un enregistrement public des délibérations sur les politiques pour appréciation par le parlement ou le public).

Planification stratégique et surveillance

Mesures concrètes

12. Les Centres de gouvernement ont un rôle capital à jouer en ce sens qu'ils veillent à ce que les priorités stratégiques énoncées dans le programme de gouvernement se traduisent en projets de travail concrets des ministères opérationnels en tenant compte des contraintes liées aux ressources budgétaires et à l'agenda du parlement. Les plans de travail annuels de l'administration mis sur Intranet permettent d'effectuer des mises à jour régulières et de donner des informations en temps réel sur l'avancée des travaux en cours afin que le calendrier législatif du gouvernement et les objectifs des politiques soient respectés.

13. Les nouveaux outils peuvent jouer un rôle majeur dans la surveillance des performances de l'administration. Les systèmes experts qui intègrent les règles de la prise de décision et combinent les données statistiques de plusieurs sources peuvent aider les décideurs à traiter la surcharge d'information en fournissant des indicateurs simples sur l'avancée des travaux par rapport aux objectifs des politiques mises en œuvre (tableau de bord numérique du Mexique mis au point par l'Institut national de la statistique pour les services du Président, par exemple).

Impacts et incidence sur la gouvernance

14. Le recours à des systèmes électroniques de gestion des flux de travail, intégrant les priorités de l'action gouvernementale et le calendrier législatif, permet aux Centres de gouvernement d'avoir un aperçu immédiat du stade d'avancement des ministères opérationnels dans la réalisation des objectifs fixés. Ces systèmes favorisent également une plus grande collégialité et cohérence des politiques entre les ministères et agences qui placent leurs objectifs spécifiques dans un contexte plus vaste. En même temps, ces outils suppriment l'asymétrie entre le centre et la périphérie en matière de communication et peuvent ainsi influencer sur leurs rôles et responsabilités respectifs. Les nouveaux systèmes peuvent aider à réduire le coût financier et en ressources humaines de la collecte, compilation, analyse et mise en commun des données sur les performances. Une conséquence imprévue de ces évolutions techniques peut être d'accroître simplement la quantité de données disponibles sur les performances – dépassant ainsi la capacité d'action des centres de gouvernement déjà surchargés dans ce domaine.

Gestion des relations avec d'autres organes de l'État

Administration en réseau

15. Les Centres de gouvernement sont au centre d'un vaste réseau d'institutions à l'échelon national (ministères opérationnels, agences, parlement, services du Président, par exemple) et, dans une moindre mesure, international (Union européenne, organisations multilatérales, par exemple) ainsi qu'infranational (administrations régionales, des États ou locales, par exemple). L'utilisation des nouveaux outils tels que les courriels, l'Internet et les systèmes d'Intranet sécurisés a renforcé la capacité des Centres de gouvernement à coordonner son action avec d'autres acteurs intervenant dans la réalisation du programme d'action gouvernemental, les parlements nationaux, en particulier. Les nouveaux outils peuvent contribuer à limiter le nombre de dossiers en cours dans le domaine législatif en réduisant le temps nécessaire aux échanges entre l'exécutif et le corps législatif (transmission de documents électroniques, suivi électronique des amendements apportés aux textes législatifs par le parlement) tandis que le temps consacré au débat parlementaire serait préservé.

Impacts et incidence sur la gouvernance

16. Les nouveaux outils qui accroissent le champ d'application et la rapidité des échanges d'information entre un nombre élargi d'entités publiques contribuent à garantir une meilleure coordination des réponses apportées par les pouvoirs publics à tous les échelons de l'administration. En même temps, ils rendent les processus de décision plus lisibles à un éventail plus large d'acteurs qui peuvent choisir de participer à la procédure en cours ou de la contester.

Trouver un juste équilibre entre les nouveaux et les anciens outils

De nouveaux outils ou de nouveaux processus ? Le facteur humain dans la prise de décision

17. L'introduction de nouveaux outils peut conduire à des adaptations limitées ou à une refonte majeure des processus en place. En raison du caractère très spécifique des tâches effectuées par le Centre de gouvernement, il peut s'avérer nécessaire d'investir dans la mise au point d'outils sur mesure plutôt que de recourir à des solutions « prêtes à l'emploi ». Une utilisation efficace des nouveaux outils exige des investissements importants dans la formation, les compétences et le tutorat pour les personnels peu familiarisés avec les nouvelles technologies. Ultérieurement, l'introduction d'applications plus conviviales ainsi que les nouvelles générations d'outils banaliseront ces outils et les rendront de plus en plus « invisibles ». De nombreuses tâches assurées par les Centres de gouvernement peuvent être facilitées par l'introduction de nouveaux outils mais la place qu'occupent les délibérations, les négociations et les avis donnés aux décideurs dans leur travail quotidien est prépondérante. Dans ces interactions, les qualités humaines sont primordiales et les outils électroniques ne jouent qu'un rôle marginal.