



**MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Rapport final de la présidence française du réseau européen des administrations publiques (EUPAN) (1^{er} janvier – 30 juin 2022)

Sommaire

Sommaire	2
Edito	3
II. Calendrier des réunions	8
III. Principaux résultats	9
III. A. Socle commun aux administrations publiques européennes	9
III. B. Mobilités européennes des fonctionnaires	12
III. C. Transformation et résilience des administrations publiques.....	16

Annexe : présentation détaillée des travaux.

Edito

Au cours des six premiers mois de l'année 2022, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a eu l'honneur d'exercer la présidence du réseau européen des administrations publiques (EUPAN).

Cette présidence s'inscrivait dans un contexte particulier, avec une crise sanitaire qui a eu des conséquences importantes sur les travaux d'EUPAN, en compromettant dans un premier temps nos rencontres en présentiel, à un moment qui mettait justement en exergue le rôle déterminant des administrations publiques pour répondre aux crises et faire face à des défis communs tels que le déploiement très rapide de nouvelles organisations du travail à distance. Dans ce contexte, nous avons souhaité, au cours de notre présidence, approfondir ces défis communs et réfléchir aux solutions pour y répondre.

L'amélioration du contexte sanitaire a permis d'organiser à Strasbourg et Paris la conférence des ministres européens chargés de la transformation et de la fonction publiques, des réunions du groupe de travail et des directeurs généraux d'EUPAN, pour la première fois depuis 2019, et de la seconde édition des universités d'été du réseau EUPAN.

Nous avons souhaité poursuivre et compléter les actions, déjà développées par EUPAN, en faveur de la mobilité européenne des fonctionnaires, en encourageant l'adoption d'une feuille de route complète sur ces sujets. Une place particulière a aussi été accordée aux conséquences des transformations en cours sur les administrations publiques, en particulier la transformation numérique et la transformation écologique, sujets au cœur de la nouvelle stratégie d'EUPAN adoptée en fin de présidence.

Dans le même temps, ces dernières années ont rendu essentiel le dialogue européen en matière d'administration publique et ont renforcé la place des réseaux dédiés à ces sujets : EUPAN bien sûr, mais aussi le réseau des directeurs des instituts et des écoles d'administration publique (DISPA), les comités sectoriels de dialogue social européen, les groupes d'experts de la direction générale de l'appui aux réformes structurelles de la Commission européenne (DG REFORM) et de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO), le réseau européen des praticiens de l'expertise publique internationale ou encore le réseau des directeurs des services d'information (« CIO Network ») et, à une échelle plus large, l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE). Comme l'ont fait les présidences précédentes, nous avons souhaité encourager le dialogue et le partage d'information entre EUPAN et ces réseaux, pour garantir la complémentarité des travaux et valoriser les actions conduites au sein d'EUPAN.

Enfin, cette présidence a aussi été l'occasion pour nous de partager les réformes en cours au sein de la fonction publique française et nos réflexions sur des problématiques majeures pour l'avenir des services publics, telles que l'attractivité, la formation des agents publics, la

transformation numérique, ou encore l'évolution des métiers et des organisations au sein des administrations publiques. Sur tous ces sujets, nous avons pu entretenir un dialogue riche et bénéficier de vos regards, de votre expertise et de vos retours d'expérience.

Je tiens de nouveau à vous présenter mes plus sincères remerciements pour votre implication dans les travaux d'EUPAN tout au long de la présidence française. Nous vous partageons avec plaisir les résultats de nos travaux et souhaitons le plus grand succès à la présidence tchèque et aux présidences à venir du réseau EUPAN.

Nathalie Colin
Directrice générale de l'administration
et de la fonction publique

Synthèse

La présidence française d'EUPAN s'est organisée autour des événements suivants :

- **la conférence des ministres européens chargés de la transformation et la fonction publiques à Strasbourg, au sein de l'Institut national du service public (INSP), les 16 et 17 mars**, qui a réuni une centaine de représentants des États membres de l'Union européenne et de la Commission européenne ;
- **la réunion du groupe de travail du réseau EUPAN, à Paris, les 4 et 5 avril 2022** ;
- **la réunion des directeurs généraux d'EUPAN, à Paris, les 15 et 16 juin 2022** qui s'articulait avec la réunion du **comité sectoriel de dialogue social européen** dédié aux administrations d'État et fédérales organisée à Paris le 17 juin dans le cadre de la présidence française de l'association représentative des employeurs (EUPAE) ;
- **deux réunions du secrétariat d'EUPAN les 17 janvier et 24 mai 2022**, en vidéoconférence ;
- **la seconde édition des universités d'été du réseau EUPAN du 9 au 13 mai** à Strasbourg organisée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'Institut national du service public et la Plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines du Grand Est.

La présidence française d'EUPAN s'est en outre associée par diverses interventions et présentations aux travaux du groupe d'experts de la DG REFORM sur l'administration publique et la gouvernance, des réseaux DISPA et EPSO, du réseau des praticiens de l'expertise publique internationale et du groupe statut du Conseil de l'Union européenne.

La présidence s'est inscrite en continuité avec les travaux des présidences précédentes, en poursuivant les travaux initiés (programmes d'échange, université d'EUPAN, EUPAN eNews, élaboration de la future stratégie d'EUPAN) et en intégrant ses travaux dans le programme du trio glissant et dans les priorités de la stratégie 2019-2022 d'EUPAN. Pour garantir la continuité des travaux, des séquences de présentation des orientations des présidences tchèque et suédoise ont en outre été organisées lors des réunions plénières d'EUPAN.

Une attention particulière a été portée à quatre priorités : les mobilités, la transformation publique, le socle européen de la fonction publique et la résilience.

Elles ont été traitées au travers de :

- l'adoption par les ministres européens chargés de la transformation et de la fonction publiques de la déclaration de Strasbourg sur les valeurs et défis communs aux administrations publiques européennes ;
- l'élaboration d'une nouvelle stratégie triennale pour EUPAN, qui sera mise en œuvre sur la période juillet 2022-juin 2025 et qui s'articule avec une actualisation du guide (*handbook*) d'EUPAN mettant notamment en exergue l'implication d'EUPAN dans le dialogue avec les autres réseaux européens et la mobilité européenne, ainsi que la pérennisation d'un fichier de contacts d'EUPAN ;
- le développement de la mobilité européenne des fonctionnaires, notamment par la préparation de projets pilotes d'échange, la réalisation d'une étude sur son intégration dans les politiques de ressources humaines, et l'organisation d'une université d'été qui a nourri l'adoption par les directeurs généraux d'une feuille de route visant à poursuivre les travaux d'EUPAN sur le sujet ;

- une réflexion sur le déploiement des nouvelles organisations du travail au sein des administrations publiques, au travers d'une étude et d'ateliers thématiques qui ont permis d'approfondir les enjeux liés au télétravail et à la mise en œuvre du droit à la déconnexion et d'élaborer des orientations pour la mise en œuvre dans de bonnes conditions de la transformation numérique ; ces travaux s'articulent avec l'élaboration d'un accord européen sur la transformation numérique des administrations publiques, dans le cadre du dialogue social européen, et la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ;
- la publication de deux lettres d'informations du réseau EUPAN, dédiées aux politiques de transformation des administrations publiques et au verdissement ;
- la réalisation d'une enquête sur l'appréhension de la prospective RH dans les administrations ;
- la présentation de divers projets de réformes conduits en France.

I. Rappel des priorités de la présidence française

Les priorités de la présidence française d'EUPAN s'articulaient autour de quatre thématiques prioritaires : mobilités, transformation publique, socle européen de la fonction publique et résilience. La préparation d'une nouvelle stratégie, adoptée en fin de présidence, a aussi amené les membres du réseau à s'interroger sur ses objectifs à horizon trois ans.

Ces priorités ont été intégrées au programme glissant du trio en cohérence avec les objectifs de la stratégie d'EUPAN pour la période 2019-2022, et en continuité avec les travaux des présidences précédentes. Elles ont été déclinées dans le cadre des différents événements organisés au cours du semestre.

Transformation numérique et innovation	Déontologie et culture organisationnelle	Une GRH prospective, stratégique, efficiente et efficace
<p>Mobilités, transformation publique, socle européen de la fonction publique et résilience à travers les opportunités et les outils d'une administration numérique.</p> <p><i>Résultats attendus :</i> partage d'expériences, présentation de bonnes pratiques/actions concrètes.</p>	<p>Mobilités, transformation publique, socle européen de la fonction publique et résilience à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la consolidation du socle européen de la fonction publique ; • l'ouverture, la confiance et la transparence des résultats; • la résilience des services publics. <p><i>Résultats attendus :</i> échanges de fonctionnaires, université d'été d'EUPAN, ateliers, présentations, coordination et promotion du dialogue social européen</p>	<p>Mobilités, transformation publique, socle européen de la fonction publique et résilience à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • collectifs de travail et flexibilités après la crise du COVID ; • parcours de carrière et mobilités, avec un focus sur la mobilité européenne ; • recrutement, attractivité et marque employeur dans la fonction publique. <p><i>Résultats attendus :</i> enquêtes, partage d'expériences, ateliers, université d'été d'EUPAN, initiative européenne dédiée à la mobilité des fonctionnaires, adoption d'une nouvelle stratégie EUPAN</p>

II. Calendrier des réunions

Les différents événements concernant ou mobilisant le réseau EUPAN au cours de la présidence ont été les suivants :

- 10 janvier : pitch govtech (concours de solutions numériques pour les administrations) (Paris).
- 17 janvier : réunion du secrétariat d'EUPAN (groupe de travail, vidéoconférence).
- 16 et 17 mars : dîner informel et conférence des ministres européens en charge de la transformation et la fonction publiques (Strasbourg, institut national du service public).
- 31 mars et 1^{er} avril : intervention de la présidence d'EUPAN dans le cadre de la réunion du réseau EPSO (Paris).
- 4 et 5 avril : groupe de travail EUPAN (Paris).
- 27 avril : présentation des travaux d'EUPAN dans le cadre du groupe statut du Conseil et de la réunion du réseau des praticiens de l'expertise publique internationale (Bruxelles).
- 24 mai : réunion du secrétariat d'EUPAN (DG) (vidéo-conférence).
- 9 au 13 mai : université d'été du réseau EUPAN sur le thème « Les mobilités européennes au service de la transformation des administrations publiques » (Strasbourg, institut national du service public).
- 19 et 20 mai : présentation des travaux d'EUPAN lors de la réunion DISPA (Paris, Institut national du service public).
- 15, 16, 17 juin : réunion des DG d'EUPAN (Paris), suivie de la réunion du comité sectoriel de dialogue social pour les administrations d'État et fédérales (SDC-CGA).
- 30 juin : présentation des travaux de la présidence française d'EUPAN lors de la réunion de haut niveau du groupe d'experts administration publique et gouvernance de la DG REFORM.

L'amélioration du contexte sanitaire a permis la tenue en présentiel de l'ensemble des réunions plénières. Les réunions du secrétariat d'EUPAN ont toutefois été organisées à distance, leur format court se prêtant au recours à la vidéoconférence.

Une articulation a été recherchée avec les différents réseaux traitant des questions d'administration publique à l'échelle européenne, concrétisée par diverses interventions de ces réseaux tout au long de la présidence.

Les principales conclusions de chaque réunion sont détaillées dans le document de synthèse annexé au présent rapport.

III. Principaux résultats

Les résultats de la présidence française sont détaillés en trois champs, cohérents avec les priorités définies en début de présidence :

- la définition et la mise en œuvre d'un socle commun aux administrations publiques européennes ;
- les mobilités européennes ;
- la transformation et la résilience des administrations publiques.

III. A. Socle commun aux administrations publiques européennes

La présidence française a souhaité contribuer à la consolidation d'un socle commun aux administrations publiques européennes, dans le respect de leurs spécificités et des prérogatives des États membres dans l'organisation de leurs propres administrations publiques.

Le réseau EUPAN joue un rôle essentiel dans le dialogue entre administrations publiques européennes en reposant sur :

- une devise commune : travailler ensemble pour des administrations publiques et des services publics de haute qualité en Europe, autour des valeurs fondamentales que sont le professionnalisme, la collaboration, l'innovation, l'engagement, le développement durable et la transparence au réseau ;
- des rendez-vous réguliers, au niveau politique et administratif ;
- des outils communs facilitant notamment le partage d'information.

Les résultats atteints recouvrent :

- l'approfondissement des valeurs et défis communs aux administrations d'EUPAN ;
- l'adoption d'une nouvelle stratégie pour le réseau EUPAN ;
- le renforcement des liens entre EUPAN et les autres réseaux pertinents sur les questions d'administration publique ;
- la consolidation des outils facilitant le partage d'information au sein d'EUPAN.

III.A.1. Approfondissement des valeurs et défis communs aux administrations d'EUPAN

Les administrations publiques d'EUPAN sont confrontées à de nombreux défis communs qui ont été au cœur des échanges tout au long de la présidence française :

- la durabilité des politiques publiques et l'intégration des enjeux de développement durable dans l'organisation des administrations publiques ;
- l'attractivité des emplois au sein des administrations publiques ;
- le partage de connaissances entre les générations et la coopération intergénérationnelle ;
- la transformation numérique et les enjeux spécifiques qu'elle engendre (télétravail, droit à la déconnexion, cybersécurité, recours à l'intelligence artificielle, interopérabilité des services et des solutions numériques...);
- le renforcement de la confiance dans l'action publique ;
- le développement de la résilience des administrations publiques ;
- l'efficacité, l'efficacé et la mesure des résultats ;
- la promotion de valeurs communes partagées par les États membres de l'Union

européenne et ses institutions.

Ces enjeux et valeurs communs aux administrations publiques européennes ont été abordés lors de la conférence des ministres européens en charge de la transformation et de la fonction publiques organisée à Strasbourg les 16 et 17 mars 2022, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Ils sont détaillés dans la déclaration adoptée à cette occasion par les ministres qui :

- rappelle la contribution des services publics et des agents publics à un nouveau modèle de croissance, à une Europe humaine, inclusive et solidaire, en cohérence avec les ambitions du socle européen des droits sociaux, et à la promotion des valeurs de paix et de démocratie sur le continent européen ;
- souligne la mobilisation et l'adaptation des administrations publiques dans le contexte de la lutte contre la pandémie de COVID-19, pour faire face à ses conséquences économiques et sociales, pour déployer la relance européenne, et pour accroître leurs capacités à relever les grands défis sociétaux, notamment les transitions verte et numérique ;
- prend note des travaux conduits au sein des réseaux européens dédiés à la transformation et à la fonction publiques, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de transformation des services publics, mais aussi d'accompagnement de la transformation numérique ;
- définit les valeurs et les défis communs aux administrations publiques européennes au travers de trois axes dont la présente stratégie doit constituer la déclinaison opérationnelle, pour le champ de compétence du réseau EUPAN :
 - des fonctions publiques attractives, modernes et innovantes qui donnent l'exemple ;
 - des services publics transparents et résilients qui répondent aux attentes des usagers ;
 - des services publics numériques de qualité, inclusifs qui respectent les valeurs européennes.

C'est sur la base de ces orientations qu'a été définie la nouvelle stratégie d'EUPAN, adoptée en fin de présidence.

III.A.2. Adoption d'une nouvelle stratégie triannuelle pour EUPAN

La stratégie 2019-2022 d'EUPAN avait fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de la présidence slovène d'EUPAN (second semestre 2021). Celle-ci tirait un bilan globalement positif de sa mise en œuvre, tout en dressant un état des lieux des défis à surmonter en lien notamment avec les conséquences de la crise sanitaire pour l'organisation des fonctions publiques et la prestation des services publics au sein de l'Union européenne. C'est en tenant compte de cette évaluation que la présidence française d'EUPAN a poursuivi la préparation de la future stratégie en vue de son adoption fin juin, en cohérence avec les orientations définies par les ministres européens chargés de la transformation et la fonction publiques dans la déclaration adoptée à Strasbourg le 17 mars 2022.

La présidence française d'EUPAN a conduit les actions suivantes :

- l'analyse du rapport détaillé élaboré sous la présidence slovène ;
- le lancement d'une enquête complémentaire auprès des futures présidences et du secrétariat ;
- l'analyse des orientations de la déclaration de Strasbourg adoptée lors de la conférence des

ministres européens chargés de la transformation et de la fonction publiques les 16-17 mars ;

- l'organisation d'ateliers de travail lors de la réunion des experts d'EUPAN organisée à Paris les 4 et 5 avril ;
- l'élaboration d'une note de cadrage définissant la structure de la nouvelle stratégie, soumise à la consultation des experts d'EUPAN, avant validation par les directeurs généraux du secrétariat lors de la réunion du 24 mai ;
- une discussion au niveau des directeurs généraux le 16 juin, sur la base d'une version de travail soumise au préalable à la consultation des experts ;
- une validation finale de la stratégie par voie dématérialisée le 28 juin, permettant son entrée en vigueur le 1^{er} juillet.

En cohérence avec les stratégies précédentes et le guide de procédure (*handbook*) d'EUPAN, la nouvelle stratégie définit les domaines stratégiques ayant vocation à être traités pour une période de trois ans (six présidences), en cohérence avec les défis rencontrés par les administrations publiques au niveau national, européen et international et les orientations de la déclaration de Strasbourg :

- transformation de la fonction publique et des politiques de ressources humaines ;
- des services publics transparents, accessibles, résilients et verts qui répondent aux besoins des utilisateurs ;
- changements organisationnels, innovation publique, transformation numérique et « verdissement » des administrations publiques.

La stratégie invite les futures présidences à :

1. poursuivre la présentation de leurs priorités sous la forme d'un programme de travail glissant (la présidence précédente et les deux suivantes) et évaluer régulièrement les progrès réalisés dans les trois domaines stratégiques renouvelés détaillés ci-dessous ;
2. porter, dans le cadre de la mise en œuvre de la présente stratégie, une attention particulière à au moins l'une des deux questions transversales suivantes :
 - la transformation numérique et son impact sur la transformation de l'organisation du travail et de la délivrance des services publics ;
 - la transformation écologique et le « verdissement » des administrations publiques.
3. se saisir des outils à leur disposition conformément au guide (*handbook*) d'EUPAN ;
4. traiter ces trois domaines stratégiques en dialogue constant avec les autres réseaux pertinents à l'échelle européenne et internationale, notamment grâce à des rencontres régulières, et dans le respect des prérogatives propres à chaque réseau ;
5. continuer à travailler sur la mobilité européenne des fonctionnaires.

La stratégie fixe ainsi un cadre permettant d'envisager pour les trois prochaines années le travail d'EUPAN.

III.A.3. Renforcement des liens entre EUPAN et les réseaux dédiés à l'administration publique

Depuis sa création, EUPAN entretient un dialogue régulier avec d'autres réseaux dont l'objectif est de diffuser et de partager l'expertise sur des sujets pertinents pour les administrations publiques, à la fois en Europe et à l'international, notamment :

- le réseau des directeurs des écoles du service public (DISPA) ;
- le nouveau groupe d'experts « administration publique et gouvernance » de la DG

REFORM ;

- les groupes d'experts du réseau EPSO ;
- le comité sectoriel de dialogue social pour les administrations d'État et fédérales (SDC-CGA) ;
- le réseau des praticiens de l'expertise technique internationale ;
- le réseau des Directeurs des systèmes d'information (« CIO Network »).

EUPAN est aussi amené à solliciter l'expertise d'acteurs reconnus notamment l'OCDE, l'IEAP ou encore le groupe européen pour l'administration publique (EGPA).

La Présidence française s'est attachée à poursuivre cette dynamique en :

- conduisant un dialogue avec la DG REFORM pour envisager la bonne articulation entre les travaux d'EUPAN et ceux du groupe d'experts sur l'administration publique et la gouvernance ;
- initiant des contacts avec le réseau des praticiens de l'expertise technique internationale ;
- intervenant à plusieurs reprises pour présenter les travaux d'EUPAN lors des réunions d'autres réseaux ;
- proposant des présentations des travaux des autres réseaux lors des réunions plénières d'EUPAN ;
- mobilisant l'expertise de l'OCDE, de l'IEAP et de l'EGPA à diverses reprises.

En cohérence avec les ambitions retenues par EUPAN dans le cadre de la stratégie 2022-2025 le guide d'EUPAN (*handbook*) a également été actualisé pour intégrer un paragraphe dédié à la bonne coordination entre EUPAN et les autres réseaux.

III.A.4. Consolidation des outils facilitant le partage d'information au sein d'EUPAN

La présidence française a veillé à encourager le partage d'informations entre les membres d'EUPAN en :

- poursuivant la publication régulière des lettres d'information d'EUPAN (EUPAN eNews), avec une édition généraliste en mars et une édition thématique en juin dédiée au verdissement des administrations publiques ;
- publiant les contenus produits sur le site Internet d'EUPAN ;
- diffusant une plaquette d'information sur la fonction publique française et ses principales réformes ;
- mettant en place un tableau des contacts d'EUPAN, destiné à faciliter le passage de relai entre les présidences : cet outil ayant été jugé utile par les membres du réseau, il a été pérennisé en fin de présidence par une modification du guide (*handbook*) d'EUPAN.

III. B. Mobilités européennes des fonctionnaires

La thématique des mobilités européennes est, depuis plusieurs années, au cœur des travaux d'EUPAN et permet la mise en œuvre de nouvelles solutions de mobilité entre administrations publiques :

- les universités d'été d'EUPAN, développées sous l'égide de la présidence allemande (2nd semestre 2020), dont la première édition s'est tenue en novembre 2021 du fait de la crise sanitaire en cours ;
- le pilote de programme d'échange "*EU leadership exchange program*", mis en œuvre

suite à la présidence portugaise (1^{er} semestre 2021).

La présidence française s'est inscrite en continuité avec les résultats des présidences précédentes au travers de différents travaux visant :

- la diversification des solutions de mobilité ;
- la prise en compte des mobilités européennes et internationales dans les politiques de gestion des ressources humaines ;
- l'élaboration d'une feuille de route pour consolider le rôle d'EUPAN dans l'accompagnement des mobilités européennes des fonctionnaires.

III.B.1. Diversification des solutions de mobilité

La diversification des solutions de mobilité, associant les États membres et les institutions européennes, a fait l'objet de nombreux travaux au sein d'EUPAN depuis l'arrêt du programme Bellevue en 2017. La présidence française a souhaité encourager la consolidation des initiatives développées sous l'égide des anciennes présidences allemande et portugaise avec deux ambitions :

- *La mise en œuvre d'un programme pérenne d'échange de fonctionnaires associant les États membres et la Commission européenne*

La présidence française s'est associée à la mise en œuvre et à l'évaluation du pilote de programme d'échanges "*EU leadership exchange program*", dont la première phase a été déployée à l'automne 2021 par le Portugal, la Belgique, la France et la Commission européenne. Le bilan de cette première phase, partagé avec l'ensemble des membres d'EUPAN, a confirmé tout l'intérêt du déploiement d'échanges profitant à la fois aux agents et aux administrations selon un cadre flexible associant préparation et suivi en distanciel et période d'immersion en présentiel ; si les coûts directs et indirects ont été jugés raisonnables (pour une semaine, environ 2 000 euros pour l'administration d'origine et 1 000 euros pour l'administration d'accueil), l'évaluation a confirmé la nécessité d'une source de financement solide garantissant l'égal accès au programme.

Ces résultats ont été présentés aux ministres européens chargés de la transformation et de la fonction publiques à l'occasion de la conférence de Strasbourg les 16 et 17 mars. Les ministres ont été invités à définir les orientations politiques nécessaires à la pérennisation de ces échanges. A cette occasion, les ministres ont souligné l'utilité de développer durablement la mobilité européenne des fonctionnaires, en s'appuyant sur les premières initiatives déjà engagées, afin d'apporter de nouvelles solutions aux défis communs et de générer un partage des connaissances entre les États membres et la Commission européenne. Cette consolidation est prévue selon le calendrier suivant :

- en 2022 : poursuite du "*EU leadership exchange program*" avec les pays volontaires, notamment dans le cadre d'une seconde phase pilote, et lancement d'un projet pilote sur la budgétisation verte dans le cadre de l'IAT de la Commission européenne ;
- en 2023 : mise en œuvre d'un appel à projet dédié aux échanges de fonctionnaires entre pays européens volontaires au travers d'une initiative dédiée (initiative PACE) dans le cadre de la campagne 2023 de l'instrument d'appui technique de la Commission européenne.

Les ministres ont défini trois thèmes prioritaires qui devraient être abordés dans le cadre de

futurs échanges en ce qui concerne les questions d'administration publique :

- organisation du travail et gestion des ressources humaines : politiques d'égalité et de diversité, attractivité et recrutement, formation et développement des compétences, méthodes de travail agiles, évaluation ;
 - adaptation des services publics : accès pour tous aux services publics, simplification, amélioration de l'efficacité et de la productivité des administrations ;
 - utilisation du numérique : développement des portefeuilles numériques, intelligence artificielle, cybersécurité, numérisation des procédures administratives.
- *La pérennisation des universités d'été d'EUPAN, pour encourager le partage d'expériences et de bonnes pratiques au sein d'EUPAN*

La première édition, organisée en novembre 2021 dans les environs de Berlin, sur le thème de l'intégrité, la confiance et le professionnalisme, a démontré l'intérêt de ce format pour le développement de nouvelles idées et d'échanges informels. La seconde université d'été d'EUPAN s'est tenue du 9 au 13 mai à Strasbourg sur le thème : les mobilités européennes au service de la transformation des administrations publiques. Elle a réuni une trentaine d'experts de la mobilité européenne issus des administrations membres d'EUPAN et de la Commission européenne, et de divers horizons. Dans le cadre de séquences plénières, de visites de terrains et de travaux en sous-groupes, les participants ont abordé l'état des travaux européens sur la mobilité des fonctionnaires, les défis communs aux administrations publiques en Europe, et les étapes clés du parcours de mobilité (avant, pendant, après), contribuant à la construction de propositions concrètes (cf points 2 et 3). L'évaluation de cette seconde édition a de nouveau confirmé l'opportunité de cet outil pour approfondir des thématiques communes aux administrations d'EUPAN et construire des propositions concrètes.

III.B.2. Prise en compte des mobilités européennes et internationales dans les politiques RH

Les échanges précédents au sein d'EUPAN ont permis de confirmer que la mise en œuvre de nouvelles solutions de mobilité était insuffisante si elle ne s'accompagnait pas d'une réflexion commune aux administrations d'EUPAN sur l'intégration des mobilités européennes et internationales dans les politiques de ressources humaines.

Les défis identifiés concernent toutes les étapes du parcours, couvrant la préparation des mobilités, leur gestion, leur financement ainsi que la valorisation des compétences développées tout au long de la carrière (pour l'agent public et son employeur).

La présidence française d'EUPAN a permis d'approfondir ces difficultés et d'envisager des outils pour y remédier en s'appuyant sur :

- *Une enquête sur l'accompagnement des mobilités européennes et internationales par les administrations membres d'EUPAN (décembre 2021-janvier 2022).*
27 réponses ont été recueillies conduisant à :
 - Mieux connaître les différents programmes existants en Europe. Sur les 27 répondants à l'enquête, 16 déclarent avoir utilisé des programmes de mobilité spécifiquement dédiés aux fonctionnaires. Néanmoins, dans la plupart des cas, ces dispositifs ne concernent qu'un nombre limité d'agents publics et impliquent principalement des échanges entre les administrations des différents États membres de l'Union

européenne. Les différents programmes mentionnés ne s'adressent pas à un profil de fonctionnaires en particulier mais couvrent plutôt une grande variété de situations et de durées. Dans la majorité des cas, ils sont ouverts aux cadres intermédiaires et plus rarement aux cadres supérieurs. Pour le choix des participants, si aucun critère de sélection particulier ne ressort de manière précise, la connaissance des langues étrangères est le critère le plus fréquemment cité, devant le projet professionnel, le parcours professionnel et le poste occupé.

- Approfondir les modalités de prise en compte de la mobilité européenne et internationale dans les politiques de ressources humaines. Le soutien à la mobilité par l'administration d'origine peut prendre différentes formes mais il est essentiellement d'ordre pécuniaire. Il peut aussi s'agir d'une aide à la préparation du déménagement ou d'un accompagnement administratif par le département des ressources humaines (conseil, point de contact...). Bien souvent, il s'inscrit dans le cadre d'une politique spécifique de soutien ou de promotion de la mobilité qui peut être mise en œuvre à plusieurs niveaux mais l'est le plus souvent à un niveau interministériel ou ministériel. En outre, la valorisation de la mobilité dans le cadre du parcours professionnel, très rare, prend essentiellement la forme d'un suivi et d'un recueil des compétences types.
- *Une enquête informelle complémentaire auprès des délégations à l'occasion de la conférence des ministres, relayée plus largement aux experts d'EUPAN* : elle a permis de préparer les travaux de l'université d'été en approfondissant les compétences développées à l'occasion des mobilités, les obstacles rencontrés, et en esquissant des pistes pour y remédier.
- *Les travaux des participants à l'université d'été qui ont formulé des propositions concrètes d'actions à entreprendre pour les administrations d'EUPAN en mettant en exergue* :
 - la nécessité de structurer un réseau européen informel d'experts de la mobilité européenne parmi les administrations volontaires d'EUPAN en s'appuyant sur les échanges initiés dans le cadre de l'université d'été ;
 - la possibilité de développer au sein d'EUPAN des outils communs pour accompagner ces mobilités : outils de communication, outils d'intégration des nouveaux arrivants étrangers, formations à l'interculturalité, etc. ;
 - la problématique partagée du retour et de la valorisation des mobilités qui pourrait être traitée par la mise en place de grilles de compétences communes au retour de mobilité ;
 - l'intérêt de développer de nouvelles solutions d'échange, en s'appuyant notamment sur l'initiative PACE envisagée par la Commission européenne dans le cadre de la campagne 2023 de son instrument d'appui technique aux réformes structurelles autour des thèmes suivants : transformation numérique, transformation verte, amélioration des performances de l'administration publique, professionnalisation de l'administration publique, gestion des investissements et mise en œuvre des instruments de l'UE. Les participants ont proposé le développement de projets par EUPAN autour d'enjeux structurants (administration verte, attractivité, gestion de crise, nouvelles organisations du travail...).

III.B.3. Adoption d'une feuille de route pour la poursuite des travaux d'EUPAN

L'ensemble de ces travaux ont été partagés avec les directeurs généraux d'EUPAN à l'occasion d'une séquence dédiée aux mobilités européennes et internationales des agents publics.

En cohérence avec les ambitions du réseau et la nouvelle stratégie d'EUPAN, ces échanges ont

permis de confirmer l'intérêt d'une poursuite des travaux d'EUPAN sur le sujet.

Les membres du réseau ont validé l'intégration de la mobilité des agents publics (développement de programmes d'échange et d'outils d'aide à la mobilité, tout en tenant compte des programmes existants) aux domaines d'intérêt identifiés dans le guide (*handbook*) d'EUPAN.

Les échanges ont permis d'envisager la poursuite des travaux d'EUPAN sur le sujet au travers de trois actions concrètes :

- *La constitution d'un groupe informel d'experts de la mobilité européenne associant les administrations volontaires d'EUPAN, en continuité avec les échanges initiés lors de l'université d'été.* Ce groupe de travail aura pour tâche principale d'approfondir les outils à développer (outils de communication et d'échange, formations, guides et fiches récapitulatives) et d'encourager le partage de bonnes pratiques et la diffusion d'informations sur les programmes et outils mis en œuvre par les administrations d'EUPAN. Une première réunion pourrait être organisée sous forme d'une visioconférence à l'automne.
- *La poursuite de la consolidation des solutions d'échange, grâce à :*
 - la collaboration avec le réseau des praticiens de l'expertise technique pour promouvoir l'expertise des administrations d'EUPAN à l'international ;
 - la participation des administrations volontaires d'EUPAN aux échanges envisagés fin 2022 dans le cadre de la seconde phase du projet pilote "EU leadership exchange program". Une seconde évaluation pourra être réalisée fin 2022 ;
 - la présentation de projets d'échange par une des administrations d'EUPAN sur les thématiques de travail du réseau dans le cadre de la campagne 2022 de l'Instrument d'appui technique de la Commission européenne (initiative PACE) ;
 - la poursuite des universités d'été d'EUPAN, en cohérence avec les thèmes de la nouvelle stratégie d'EUPAN.
- *Une collaboration étroite avec le groupe d'experts de la DG REFORM, afin de faciliter le partage d'expertise sur les questions d'administration publique et d'identifier d'autres thématiques et modalités d'échange et de partage d'expertise.* Cette collaboration se traduira par un dialogue et une présentation réguliers des travaux conduits par les deux réseaux, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PACE.

III. C. Transformation et résilience des administrations publiques

La crise sanitaire a à la fois accéléré des changements déjà en cours au sein des administrations publiques, notamment s'agissant de l'organisation du travail et du recours à diverses solutions de travail à distance, et mis en exergue leur capacité à s'adapter pour faire face à des défis ou des crises majeures.

Les précédents travaux d'EUPAN ont couvert :

- la réalisation d'une enquête sur les nouvelles organisations du travail dans le cadre de la présidence autrichienne en 2018 ;
- une enquête sur la gestion de la crise sanitaire par les administrations d'EUPAN dans le cadre de la présidence allemande.

La présidence française s'est inscrite en continuité avec ces travaux en :

- encourageant le partage de solutions innovantes entre administrations publiques sur des outils ou modalités de transformation des administrations ;
- conduisant un travail spécifique sur les nouvelles organisations du travail et flexibilités organisationnelles, qui s'articule notamment avec la négociation en cours d'un accord sur la transformation numérique dans le cadre du comité sectoriel de dialogue social pour les administrations d'État et fédérales (SDC-CGA) ;
- étudiant la mise en œuvre d'une fonction prospective au sein des administrations d'EUPAN, essentielle à l'anticipation des tendances qui auront un impact sur la gestion des ressources humaines.

III.C.1. Partage de solutions innovantes

La présidence française a encouragé le dialogue et le partage de bonnes pratiques autour de solutions innovantes, notamment pour accompagner la transformation numérique, au travers :

- de la poursuite des lettres d'information du réseau EUPAN (*EUPAN eNews*) ;
- de l'organisation d'un concours dédié aux solutions numériques innovantes "*Tech for Government: Pitch session*" le 10 janvier 2022 : les lauréats ont par la suite été invités à présenter leurs projets à l'occasion de la conférence des ministres européens chargés de la transformation et la fonction publiques ;
- d'un temps dédié à la politique de transformation publique en France dans le cadre de la réunion des experts d'EUPAN qui a permis d'aborder la mise en œuvre du programme « Services publics + » au sein des administrations françaises, déployé par la direction interministérielle de la transformation publique, et la politique de transformation numérique pilotée par la direction interministérielle du numérique.

III.C.2. Nouvelles organisations du travail et flexibilités organisationnelles

La présidence française d'EUPAN a souhaité approfondir l'impact de la pandémie de COVID 19 sur les administrations publiques membres d'EUPAN tout en encourageant le partage d'expérience et d'expertise entre administrations publiques sur les nouvelles organisations du travail et les flexibilités organisationnelles. Ces travaux ont reposé sur :

- *La réalisation d'une enquête auprès des administrations membres d'EUPAN sur les modalités de mise en œuvre des nouvelles organisations du travail et flexibilités organisationnelles (décembre 2021-janvier 2022).*

Cette étude s'inscrivait en continuité avec les précédents travaux conduits au sein d'EUPAN en couvrant l'aspect spatial (lieux de travail, travail à distance, etc.), les horaires (organisation de la semaine, horaires variables, etc.) et l'organisation interne (méthodes de travail, recrutement, etc.). Si les différents types de flexibilité qui peuvent avoir un impact sur les organisations du travail étaient déjà en place depuis plusieurs années, l'étude a permis d'objectiver les effets de la crise sanitaire entraînant la généralisation de pratiques qui étaient jusque-là souvent minoritaires, voire marginales, et qui sont désormais devenues la norme.

Tous les agents interrogés, représentant les administrations membres d'EUPAN, ont ainsi rapporté qu'au moins un type de flexibilité est actuellement utilisé au sein de leur administration. Deux cas de flexibilités sont apparus comme particulièrement répandus :

- les flexibilités spatiales (télétravail, travail à distance, travail agile, etc.), en place dans quasiment toutes les administrations ayant contribué à l'étude, la plupart du temps dans un cadre hybride où les salariés alternent travail en présentiel et à distance ;
- la flexibilité horaire (organisation de la semaine de travail, temps partiel, etc.), en place également dans presque toutes les administrations répondantes, principalement du fait du recours au temps partiel.

Dans les deux cas, le recours à ces flexibilités est souvent prévu dans les règles officielles d'organisation des administrations et se décide la plupart du temps au niveau local, entre manager et employé.

Avec ces évolutions, la question de la déconnexion est devenue centrale. Face à ce phénomène, la plupart des administrations a mis en place ou était en train de mettre en place un droit à la déconnexion. A l'image de la législation sur le télétravail, le droit à la déconnexion a pu faire l'objet de lois ou de règlements, mais a aussi souvent été inclus dans les accords locaux entre l'administration et les agents.

- *L'organisation d'ateliers lors du groupe de travail d'EUPAN (4 et 5 avril 2022).*

Dans le cadre de la réunion des experts d'EUPAN qui s'est tenue les 4 et 5 avril 2022 à Paris, les participants ont été invités à approfondir trois sujets :

- *La mise en œuvre du télétravail et du droit à la déconnexion.* La généralisation du télétravail est globalement perçue comme positive (optimisation du temps, moins de déplacement, flexibilité, etc.) même si certains freins demeurent (désocialisation et manque d'échanges informels, impact sur l'intégration des nouveaux employés, impacts sur la conciliation travail-vie personnelle, etc.). Dans le cadre d'un mode de travail hybride, la confiance, la formation des managers et l'accompagnement des collectifs de travail sont essentiels pour accompagner ces nouvelles organisations et garantir l'équilibre de vie. Le télétravail a, par ailleurs, des impacts encore mal mesurés tels que la gestion de l'immobilier, les transports publics, etc. Il existe des disparités en Europe sur la mise en œuvre juridique du droit à la déconnexion, ainsi que sur sa déclinaison opérationnelle, en lien notamment avec les cultures de travail (horaire de travail, présentisme, etc.). Les facteurs de succès pour garantir le droit à la déconnexion sont : définir clairement les règles de base, encadrer les heures supplémentaires, instaurer des moments informels de cohésion d'équipe, augmenter la fréquence des évaluations/interactions entre managers et agents, privilégier des évaluations axées sur les résultats, proposer des réunions d'équipes en présentiel.
- *Les liens entre flexibilités organisationnelles et politiques d'égalité professionnelle.* Les administrations d'EUPAN appréhendent différemment le lien entre égalité professionnelle et flexibilités, dans la mesure où ces flexibilités sont rarement utilisées comme un outil de leur politique d'égalité professionnelle. Des retours positifs sur l'impact des nouvelles organisations de travail et l'égalité professionnelle sont mis en l'avant: le travail à distance / en ligne a créé de nouvelles façons plus ouvertes de communiquer, bénéficier d'une plus grande présence à la maison, etc. La pandémie a

toutefois mis en exergue certaines inégalités, non seulement s'agissant d'égalité femmes-hommes mais aussi envers ceux qui sont moins habitués aux outils informatiques, les nouveaux agents qui ont moins accès aux échanges avec des collègues expérimentés, les statuts d'emploi, etc.

- *Les évolutions des métiers liées à la transformation des organisations du travail.* Pour la majorité des participants, les professions ont évolué plutôt que changé. La transformation numérique a engendré de nouveaux questionnements : immobilier, utilisation de nouveaux outils de communication, enjeu de sécurité des données, etc. Le distancié réduit les temps d'échanges informels et les liens entre équipes au sein de mêmes services, exige une adaptation spécifique des fonctions des managers, qui doivent encadrer et animer leur équipe en tenant compte de ces organisations hybrides, et implique aussi de penser différemment le bien-être et la santé et sécurité au travail.
- *Adoption d'une feuille de route pour un déploiement exemplaire des nouvelles organisations du travail et l'accompagnement de la transformation numérique dans les administrations publiques européennes.*

Sur la base de ces travaux, la présidence française a proposé aux administrations membres d'EUPAN plusieurs orientations pour accompagner le déploiement de ces nouvelles organisations, résumées en trois axes :

- **Évaluer :**

- Envisager les organisations du travail hybrides comme des facteurs de résilience et de continuité des services publics, des éléments d'amélioration de la conciliation des équilibres de vie, et des facteurs d'attractivité pour les administrations publiques, en tenant compte de la nécessité d'évaluer la cohérence des résultats politiques obtenus.
- Tirer les enseignements de la crise sanitaire, en évaluant de manière globale les impacts sur les activités des équipes et l'organisation des collectifs de travail ainsi que les changements dans les politiques d'encadrement et la fonction managériale, dans le respect des cadres juridiques et autres cadres pertinents.
- Identifier les évolutions induites par la transformation numérique, tant s'agissant des opportunités créées que des risques potentiels.

- **Accompagner :**

- Soutenir et accompagner les transformations par des équipements informatiques répondant aux besoins mais aussi par la formation des agents et encadrants sur les outils, les usages, les organisations, les postures, ainsi qu'en pensant de nouvelles modalités d'animation des collectifs de travail, en renforçant l'accompagnement managérial, et en rendant accessibles les ressources et les informations actualisées.
- Veiller, dans un contexte de transformation des organisations du travail et des métiers, au traitement équitable entre les agents.
- Porter une attention particulière, renouvelée, aux impacts sur la qualité de vie au travail et la santé mentale, y compris pour les managers, notamment le respect du droit à la déconnexion ou les risques d'isolement professionnel.
- Veiller à ce que les nouvelles organisations du travail et la transformation numérique dans toutes leurs dimensions fassent l'objet d'un dialogue transversal et régulier avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment dans le cadre du dialogue social, dans le plein respect des prérogatives des partenaires sociaux.

- Informer les professionnels des ressources humaines, les encadrants et les agents sur les enjeux liés au déploiement des nouvelles organisations du travail et à la transformation numérique, dans le cadre de la législation et des pratiques nationales.

- **Transformer :**

- Intégrer la prise en compte de la transformation numérique et des nouvelles organisations du travail dans la transformation des politiques de gestion des ressources humaines dans toutes ses composantes, notamment les politiques d'attractivité, de formation, d'égalité professionnelle, d'encadrement, et de santé et sécurité au travail, en tenant compte des résultats et des besoins des citoyens, sur la base d'une évaluation régulière.
- Transformer la fonction managériale, développer des modes et pratiques de travail refondés pour construire une organisation publique plus performante, à même de délivrer un service public plus simple, plus proche, plus efficace.
- Repenser le nouveau statut de l'espace de travail, en interrogeant et réinventant l'organisation du bureau et des sites.
- Valoriser l'innovation interne dans les services publics pour marquer la capacité de résilience du secteur public, promouvoir les agents qui s'engagent, et renforcer l'attractivité du secteur public, plus agile et innovant.
- Capitaliser sur les bonnes pratiques pour les diffuser, inspirer d'autres administrations et engager un changement continu.
- Pérenniser / œuvrer à la construction d'un nouveau cadre de référence dans l'organisation du travail de l'administration.

- *Une articulation avec les travaux du comité sectoriel de dialogue social dédié aux administrations d'État et fédérales (SDC-CGA).*

En cohérence avec cette feuille de route, les directeurs généraux d'EUPAN ont pu prendre connaissance des travaux conduits par le comité à l'occasion d'une séquence dédiée lors de la réunion des 15 et 16 juin.

A la suite de différents projets conduits depuis 2015, le comité s'est emparé des questions liées à la transformation numérique des administrations publiques. Ses travaux ont notamment porté sur une étude et l'édition d'une liste de recommandations en 2017¹. Sur cette base, le comité a initié la négociation d'un accord sur la base de l'article 155 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le texte aborde de manière globale les enjeux liés à la transformation numérique dans les administrations publiques : télétravail, santé et sécurité au travail, compétences et formation, gestion et protection des données personnelles, intelligence artificielle, relation à l'utilisateur, protection des emplois et des sources. Il s'inscrit plus largement dans les orientations du plan d'action pour la poursuite du socle européen des droits sociaux².

¹ Améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle : opportunités et risques liés à la numérisation : étude de terrain et recommandations pour une liste des choses « à faire » et « ne pas faire » réalisés par le comité sectoriel de dialogue social européen pour les administrations d'État et centrales avec le soutien de l'Union européenne, 2017

²https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_fr

III.C.3. Enquête sur la fonction prospective au sein des administrations d'EUPAN.

La prospective dans le domaine des ressources humaines est au cœur des travaux conduits par la DGAFP en France avec quatre ambitions principales :

- relancer les activités de prospective et d'évaluation en matière de politiques RH ;
- permettre une adaptation rapide des politiques RH aux évolutions anticipées des métiers et des compétences ;
- valoriser ces activités par des publications dédiées, par l'organisation d'événements de communication nationaux, par le renforcement des partenariats ;
- développer une offre d'accompagnement des cadres supérieurs des ministères confrontés à une problématique RH spécifique.

Dans ce contexte, pour identifier les modalités de traitement de ces thématiques par les administrations membres d'EUPAN, la présidence française a initié en mars une enquête européenne relative à la fonction prospective RH, qui s'inscrivait en complémentarité avec une étude similaire conduite à l'échelle nationale.

L'enquête, qui a donné lieu à 14 réponses, se déclinait en quatre axes :

- Une proposition de définition de la prospective RH (extraite de la définition de Régine Monti, professeure associée au Conservatoire national des arts et métiers) :

« Une démarche de prospective a pour objet de repérer les facteurs de changement de l'environnement externe qui vont peser le plus fortement sur les ressources humaines d'une structure. Il s'agit ensuite d'identifier les évolutions possibles de ces facteurs clés pour mieux s'y préparer et pour mener à bien les projets en matière de ressources humaines. Les démarches de prospective RH se différencient des démarches GPEEC, dont elles sont complémentaires, en travaillant sur un horizon plus lointain, en général à moyen terme (5 ans et +). Les 3 temps forts des démarches de prospective RH sont la constitution de la base d'information retro-prospective, l'exploration des futurs possibles avec la construction de scénarios, l'articulation à l'action, en repérant les principales conséquences de ces scénarios sur les métiers et compétences, l'organisation et les conditions de travail, les pratiques managériales ».

79 % des répondants (11 États) partagent totalement cette définition, et 21 % (3 États) la partagent partiellement. Pour 36 % des répondants (5 États), la prospective RH recouvre également d'autres aspects comme « les évolutions de l'environnement interne de l'organisation (missions, usage des nouvelles technologies...) et de ses ressources humaines (allongement de la vie professionnelle, pics de départs en retraites ...) », « les aspects financiers relatifs aux institutions publiques, ainsi que les aspects politiques ».

- La structuration de la fonction prospective RH.

50 % des répondants (7 États) disposent d'une structure dédiée à la prospective au sein de leurs services RH d'administration centrale, depuis 13 ans en moyenne. Ces structures comptent en moyenne 32 agents.

- Les bonnes pratiques en matière de prospective RH.

Seuls 21 % des répondants (3 États) déclarent avoir établi une méthodologie de prospective RH. Les principaux outils de prospective RH utilisés par les répondants sont :

- un fond documentaire par thématique RH (pour 64 % des répondants) ;
- un groupe d'experts RH pour orienter et valider les analyses (pour 36 % des répondants) ;
- des partenariats avec des universités, associations, entreprises etc. (pour 29 % des

répondants).

- Les axes et thématiques prioritaires d'analyse prospective RH.

D'après les répondants, les grands axes sont, par ordre de priorité :

- 1- l'évolution des compétences, métiers et parcours professionnels (pour l'ensemble des répondants) ;
- 2- l'amélioration de l'image et de l'attractivité de l'employeur (pour 86 % des répondants) ;
- 3- les évolutions de l'organisation, des conditions de travail et des pratiques managériales (pour 86 % des répondants) ;
- 4- les nouvelles régulations sociales et nouveaux objets de négociation (pour seulement 36 % des répondants).

En outre, deux répondants (Portugal et Suisse) proposent d'ajouter un axe relatif aux évolutions démographiques des ressources humaines, et la Slovaquie y ajoute l'évolution des rémunérations.

Les éléments relatifs aux différentes réunions et travaux thématiques sont détaillés dans le support de présentation annexé au présent rapport.