

**Non classifié**

**GOV/PUMA(2002)2**



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

**10-Oct-2002**

**Français - Or. Anglais**

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

**GOV/PUMA(2002)2  
Non classifié**

**MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC : UN NOUVEAU PROGRAMME**

**26ème session du Comité de la Gestion publique  
Paris, 30-31 octobre 2002**

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Alex Matheson,  
Tél: +33 (0) 1 45 24 90 85, Mél: alex.matheson@oecd.org

**JT00133070**

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

**Français - Or. Anglais**

## MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC : UN NOUVEAU PROGRAMME

### RÉSUMÉ

1. La présente note tend à montrer que, si l'on attend des administrations publiques qu'elles parviennent à s'adapter à l'évolution des besoins de la société, il leur faut des instruments d'analyse et d'action plus efficaces, et des stratégies de changement plus élaborées, que ceux dont disposent à ce jour la plupart des pays de l'OCDE.

2. Ces deux dernières décennies, les réformes du secteur public dans les pays de l'OCDE ont essentiellement porté sur l'efficacité des administrations publiques elles-mêmes et de leur rôle dans la société. Une série de méthodes et d'instruments nouveaux ont été mis au point à cet effet, et nombreux sont les pays qui les empruntent.

3. Il est aujourd'hui manifeste que de ces réformes *instrumentalistes* peuvent avoir des effets imprévus sur l'ensemble des administrations publiques et que l'efficacité d'un même instrument peut varier considérablement d'un pays à l'autre.

4. De plus, il apparaît que les administrations publiques doivent aujourd'hui faire face à des exigences nouvelles qui imposent des adaptations *systémiques* tout à fait fondamentales. Le souci d'efficacité cède la place à des questions de gouvernance, de stratégie, de gestion des risques, de capacité d'adaptation, de coopération et à la nécessité de comprendre les effets de l'action publique sur la société.

5. Cette note décrit ce nouveau programme de modernisation et avance l'idée que les pays Membres et, pour leur compte, la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, doivent mettre en place de nouveaux moyens pour s'atteler à ce programme. L'une des questions essentielles est la nécessité de se donner tous les moyens de penser les administrations publiques comme un système intégré, ce qui suppose :

- de meilleurs **outils de diagnostic et d'analyse des risques** (pour tenir compte de la diversité des situations auxquelles les administrations sont confrontées) ;
- une connaissance approfondie des **comportements dans la fonction publique et de l'art de conduire**, ainsi que de son rôle capital pour une bonne gouvernance ;
- davantage d'**études et de données empiriques sur l'évolution des mentalités et des comportements** (pour se rendre compte que les discours vides et les mesures superficielles sont légion dans ce domaine) ;
- des **stratégies d'intervention et de réforme plus efficaces**, pour tenir compte à la fois de la difficulté d'assurer dans la durée l'évolution des comportements et de la nécessité de procéder avec méthode.

6. Cette note avance que l'expérience acquise ces deux dernières décennies révèle sept "leviers" essentiels pour faire évoluer les motivations profondes qui animent tout système de gestion publique. Pour faire jouer ces leviers, il faut réformer en profondeur :

- les mécanismes de la gestion budgétaire et financière ;
- l'organisation de la fonction publique ;
- la transparence et l'obligation de rendre compte ;
- la répartition du pouvoir de décision entre les administrations centrales et les ministères ;
- la création et la suppression de services ;
- le recours aux prestataires du secteur privé ;
- le transfert de la prise de décision aux agences, autorités administratives et établissements publics.

7. On fait valoir que, ces leviers pouvant effectivement modifier les comportements, il convient de les manœuvrer en pleine connaissance du problème traité et de la dynamique de ses conséquences à long terme pour les habitudes culturelles.

8. Cette note expose le programme de travail pour 2003-04, qui vise à renforcer les moyens en place dans les domaines mentionnés. Il est proposé que les cinq composantes principales du programme de modernisation soient *Axer la gouvernance sur les résultats, Tendances nouvelles dans la fonction publique des pays de l'OCDE, La conception des institutions, La gestion contractuelle des affaires publiques, et L'évolution du rôle des administrations centrales.*

### **Question pour examen**

- Comment concilier gestion stratégique, d'une part, souplesse et innovation opérationnelle, d'autre part ?

## **Introduction**

9. Il y a dix ans, la réforme du secteur public a eu pour objectif de rendre ce dernier plus efficient. Certes les réformes de la première génération ont généralement amélioré les services, mais nombre d'entre elles étaient inefficaces et certaines, dans quelques pays, ont eu des incidences néfastes sur le système de gestion publique et sur les valeurs afférentes à la gouvernance.

10. Il est toujours indispensable d'améliorer l'efficacité de l'administration, mais des problèmes complexes ont surgi, qui font pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils procèdent à des changements plus profonds afin de répondre aux exigences de la société contemporaine. Les réformes de la prochaine génération viseront davantage à « barrer » qu'à « ramer », et de ce fait les agences de l'administration centrale doivent elles-mêmes faire l'objet de réformes.

11. Sur certains plans importants, les outils analytiques et les informations comparatives utilisés dans les premières réformes n'ont pas permis de faire ce que l'on attendait d'eux. Les Membres de l'OCDE et l'Organisation elle-même, doivent mettre en place une nouvelle capacité permettant d'orienter les composantes systémiques, culturelles et organisationnelles de l'adaptation de la gestion publique.

## **La gestion publique en pleine évolution**

12. Les conditions dans lesquelles fonctionnent les gouvernements des pays Membres de l'OCDE changent du tout au tout. On assiste à un changement des relations entre l'État, le marché et les institutions de la société civile, qui exigent une « gouvernance »<sup>1</sup> ainsi que des changements de gestion. Face à ces nouveaux défis, la position d'un gouvernement concernant la nature du service public devient un problème de fond majeur dans l'ensemble de la zone OCDE. Il y a dix ans, seul un petit nombre de pays s'attaquaient sérieusement à la réforme du secteur public. Désormais, dans tous les pays, il faut donner une nouvelle configuration au secteur public. La gestion publique fait l'objet d'une attention sans précédent et les pressions en faveur d'un changement vont perdurer au cours des dix années à venir.

### ***Les réformes de la première génération -- Efficientes mais insuffisantes***

13. «Nombre de ces améliorations sont une question d'efficacité technique ou opérationnelle -- il s'agit de produire davantage avec moins.... Mais pour importante qu'elle soit, l'efficacité dans la production n'est pas tout quand il s'agit de la gestion publique. Il est également indispensable que le gouvernement ait la capacité d'atteindre ses grands objectifs politiques et stratégiques.... Il faudra passer des problèmes de gestion aux problèmes de réalisation des objectifs de fond, afin d'étayer les résultats.»<sup>2</sup>

14. La première génération des pionniers de la réforme du secteur public a dû faire face à des problèmes similaires d'ajustement face à une économie mondiale en pleine évolution. Elle a cherché des solutions visant à réduire les dépenses publiques, à libérer le marché du travail du secteur public et à recourir davantage dans l'administration publique à des mécanismes liés au marché. A cette époque, on

---

<sup>1</sup> Le terme « gouvernance » tel qu'il est utilisé dans le présent document s'entend de la répartition et de la sauvegarde des pouvoirs et des mandats. Il s'agit de savoir comment l'autorité et le pouvoir de décision de l'État sont répartis et comment les dispositions prises à cet effet sont sauvegardées afin de préserver les valeurs constitutionnelles à travers le temps.

<sup>2</sup> Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in A Time of Change*, 1996: 87

faisait valoir que le gouvernement était « le problème » plutôt que « la solution » et l'impression qui en résultait est qu'il n'y avait qu'un seul problème générique -- « la bureaucratie » -- auquel il fallait apporter une série de solutions appropriées -- « la réforme ». Ce terme suggère un passage de l'État à un autre état, à quelque chose de cohérent, effectué dans un but précis, qui se déroule dans un temps limité. Son objectif premier était l'efficacité économique.

15. La multiplication des efforts visant à réformer le secteur public dans certains pays anglophones et dans des pays scandinaves à la fin des années 80 et au cours des années 90 ont apporté dans les secteurs publics de nouvelles idées et de nouvelles méthodes visant à les rendre plus efficaces et plus réceptifs à leurs clients. Les principales différences de fond entre ces pays tenaient non pas à leurs objectifs, mais à la mesure dans laquelle le gouvernement cherchait, ou ne cherchait pas, un consensus parmi les acteurs des réformes.

16. Les réformes visaient une « gestion entrepreneuriale » des secteurs publics. Au cours des débats animés auxquels elles ont donné lieu, le terme bien connu d'administration publique n'était plus politiquement correct. Il était désormais de bon ton de parler de gestion publique, parce que l'administration publique était très liée à des règlements, dont la réforme en question visait pour une part à réduire la spécificité.

17. Les réformes opérées dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies ont-elles abouti aux résultats souhaités ? Ces réformes ont eu pour résultat principal de modifier la conception tenace selon laquelle l'administration publique présentait un caractère spécifique propre à chaque pays, en tant que domaine d'activité. Peu de temps après qu'un petit nombre de pays ait lancé des réformes visant à rendre moins coûteuse l'administration publique, on s'est grandement intéressé aux comparaisons internationales et à l'application de méthodes et de techniques provenant du secteur privé. On fait valoir aujourd'hui que cet enthousiasme pour des solutions empruntées aux secteurs international et privé était quelque peu naïf, mais il ne fait guère de doute que la conception qu'on se faisait de l'administration publique avait subi un changement profond et permanent. Les administrations publiques longtemps « refermées sur elles-mêmes » s'étaient ouvertes à de nouvelles idées sur la façon de s'organiser elles-mêmes.

18. Dans le contexte de la modernisation, de nombreux pays ont moins tablé sur une réglementation centralisée, en donnant une autonomie aux gestionnaires et en contrepartie en les responsabilisant davantage. Plusieurs pays ont grandement réduit le coût du service public en se dégageant de certaines activités et en ayant recours à des prestataires de services non gouvernementaux. Les méthodes gouvernementales sont passées de la vérification externe des coûts, des moyens et des méthodes au contrôle interne et à la gestion axée sur les résultats. Dans de nombreux cas, ces changements ont incité les gestionnaires et le personnel à adopter des approches plus dynamiques et plus souples dans la gestion des services publics -- coupant les ponts avec la culture de conformité au règlement qui caractérisait certains secteurs de l'administration. Dans plusieurs pays les organes gouvernementaux ont adopté des approches propres au secteur privé en ce qui concerne les rapports avec les citoyens, leur image publique et la communication de masse.

19. Les évaluations des résultats pratiques de la modernisation divergent, mais la réussite la plus fréquemment signalée est celle de l'efficacité de la gestion publique : gains importants sur le plan de l'efficacité grâce à la réduction des diverses activités dans lesquelles intervenait l'administration publique, diminution des effectifs et réduction des dépenses réelles de fonctionnement. Cependant, bien que nécessaires dans les pays connaissant des problèmes budgétaires, ces changements n'ont pas été en fin de compte une condition suffisante d'amélioration de l'administration. Deux problèmes se sont posés.

20. Le premier tient à ce que les réformes qui ont abouti à des résultats positifs ont eu par ailleurs certains résultats négatifs et pervers, si l'on considère la gestion publique comme un système global. Quelques exemples :

- Dans certains pays de l'Europe continentale la décentralisation a contribué à un renouveau de la démocratie au plan local, mais elle y a également été cause de problèmes de gestion financière et de corruption.
- En Nouvelle-Zélande, des dispositions strictes concernant la formulation des résultats et l'obligation d'en rendre compte ont réduit les coûts unitaires dans nombre de services, mais ont eu des effets systémiques pervers sur le plan des investissements consacrés à la capacité d'organisation future et de l'attention portée aux résultats.
- En Australie, la déréglementation des services publics et l'adoption par les organes centraux d'une position d'indépendance s'est traduite par une liberté sur le plan de la gestion ; mais on considère actuellement qu'elle a privé les fonctionnaires du ministère des Finances des informations qui leur sont nécessaires pour conseiller comme il convient leur Ministre.
- Au Royaume-Uni, la privatisation des chemins de fer a réduit les coûts mais a par ailleurs diminué la confiance du public dans la qualité des services.
- Aux États-Unis, la possibilité de passer des contrats avec des experts a apporté une certaine souplesse dans les politiques du personnel mais nombreux sont ceux qui considèrent qu'elle a eu comme effet pervers de diminuer le capital humain global du service public dans le gouvernement fédéral (Paul Light, *The troubled state of federal public service*, 2002 )

21. Un autre problème, étroitement lié au premier, vient de ce que certaines réformes ont eu des incidences néfastes sur des questions liées à la gouvernance : il s'agit de savoir qui prend les décisions publiques et comment garantir la permanence des dispositions prises. Quelques exemples :

- Au Royaume-Uni, la création des agences « *Next Steps* » a suscité des préoccupations dans le public concernant les responsabilités réciproques des Ministres et des Directeurs.
- Aux Pays-Bas, au début des années 1990, le recours à des instances administratives indépendantes (ZBOs) a été critiqué par la Cour des comptes nationale au motif qu'il restreignait la responsabilité ministérielle et permettait une différenciation dans les règles de gestion et les contrôles administratifs pour des raisons non justifiées.
- En Nouvelle-Zélande, la création d'instances publiques non commerciales indépendantes, relevant de conseils responsables des décisions, a été la cause de préoccupations dans le public concernant leurs responsabilités.
- Au Canada, le recours à une instance organisationnelle indépendante a eu un effet imprévu : certains aspects des dépenses publiques échappent à l'examen du Bureau du Vérificateur général du Canada.
- Dans un petit nombre de pays, la tenue des comptes publics sur la base des droits constatés a compliqué la comptabilité à un tel point que de nombreux parlementaires estiment qu'ils ne sont plus en mesure de contrôler les dépenses publiques.

22. Trois problèmes théoriques distincts ont contribué à ce que l'on n'apporte pas suffisamment d'attention aux effets systémiques et de gouvernance des réformes de la première génération.

23. En premier lieu, on a adopté des idées concernant la gestion sans prêter suffisamment attention à leurs limitations inhérentes. On a assisté à un élan en faveur d'une nouvelle « gestion scientifique » en mettant fortement l'accent sur des systèmes formels prévoyant des spécifications et des mesures strictes. Il importe que dans l'administration on fixe au mieux les buts, les objectifs et les mesures, mais l'élan en faveur de la mesure doit être freiné par le fait que -- dans le cas d'activités complexes dont beaucoup sont au cœur même de la fonction propre du secteur public -- toute approche fortement régularisée de la gestion présente de graves limites. Cette approche a échoué il y a des décennies dans le secteur privé et dans le secteur public des économies planifiées, car elle n'a pas pu résoudre les problèmes posés par la complexité et les changements et aussi parce qu'il existe des limites à la quantité d'informations que toute personne peut prendre, ou prend en considération au moment de la décision.

24. Le second problème vient de ce que l'on n'a pas su reconnaître que l'administration, malgré sa taille et sa complexité, constitue toujours une entreprise unique. Les administrations fonctionnent dans un contexte constitutionnel unifié et avec un ensemble cohérent de lois administratives, et leurs résultats sont déterminés par l'interaction d'un petit nombre de leviers gouvernementaux fondamentaux -- établissement de la politique, processus budgétaire, gestion du service public, responsabilisation -- qui œuvrent tous au sein de la culture politico-administrative ambiante. Il en résulte que toute réforme d'un de ces leviers joue inévitablement sur les autres.

25. Le troisième problème vient de ce que l'on n'a pas compris que les modalités de la gestion publique non seulement fournissent des services publics mais en outre « institutionnalisent » les valeurs profondes de la gouvernance et sont par conséquent, sous certains aspects, inséparables des modalités constitutionnelles dans lesquelles elles s'inscrivent. C'est ainsi que l'idée de l'indépendance professionnelle de la fonction publique, qui vise à garantir une continuité non partisane des politiques, s'exprime de la façon la plus concrète dans la culture du service public. Si l'on change les systèmes d'incitations des hauts fonctionnaires on risque sans le vouloir de saper l'indépendance professionnelle, voire d'autres valeurs importantes de la gouvernance, telles que la vocation de la fonction publique à travailler collectivement.

**Tableau 1 -- Perspectives évolutives de la modernisation de l'administration**

	<b>Approches « instrumentalistes »</b>	<b>Approches systémiques</b>
<b>Contexte</b>	Incertitudes et risques modérés Répartition claire des tâches entre les intervenants Pressions visant à réduire les dépenses publiques Pressions exercées par le marché (transparence, anticorruption)	Incertitudes et risques élevés Partenariat entre administrations, milieux d'affaires, société civile) Mondialisation Pressions en faveur de la crédibilité et de la fiabilité
<b>Points essentiels</b>	Structures de prestation des services Ciblage mis sur la gestion Incitations à l'efficacité Souplesse/autonomie Ciblage sur le client Spécialisation Efficience/responsabilisation opérationnelles Ciblage sur la production Ciblage sur le court terme Agence à vocation unique Différentiation des problèmes/programmes Améliorations sur le plan de l'efficacité et des services	Dispositions de gouvernance Ciblage sur la politique Incitations à l'efficacité Perspectives communes, pour l'ensemble de l'administration Ciblage sur les citoyens Intégration, coordination (horizontale, verticale) Efficience - impact macro-économique/responsabilisation Ciblage sur les résultats Ciblage le long terme Ministère polyvalent Problèmes/Programmes interdépendants Gestion des risques et encouragement à l'innovation
<b>Problèmes</b>	Faible efficacité macro-économique Esprit de cloisonnement Manque de coordination Faiblesse dans la gestion des risques	Conciliation des différentes approches/valeurs Création d'une capacité d'adaptation aux problèmes nouveaux Établissement de nouveaux partenariats entre les parties prenantes

### La nécessité d'améliorer la capacité de réflexion

26. La capacité qu'ont les pays (et les organisations internationales) de comprendre la dynamique de la modernisation du secteur public et son impact sur la gouvernance et la gestion publiques à long terme est encore à peine développée. Au stade où nous nous trouvons, outils techniques et information empirique nécessaires pour aborder ce phénomène nous font défaut. On propose ci-après quelques domaines où il faudra poursuivre les travaux.

### ***Adoption d'une perspective englobant l'ensemble de l'administration publique***

27. Les efforts déployés pour améliorer l'efficacité ont donné lieu à un débat concernant la réforme qui a été axé sur les outils déterminants/techniques de la gestion. Cette « fixation sur les instruments » a signifié que des changements ont été opérés sans tenir dûment compte de leurs effets sur le système administratif dans son ensemble -- faille qui a été signalée dans un certain nombre d'évaluations récentes des réformes. Le problème fondamental consiste désormais à étudier l'utilisation de ces outils d'un point de vue systémique afin de promouvoir la capacité globale du secteur public de s'adapter aux problèmes tout en sauvegardant les valeurs fondamentales et la confiance du public.

### ***Renforcement de la vigilance professionnelle***

28. Le problème fondamental qui se pose dans la gestion publique consiste à faire la part de la rhétorique et la part de la réalité, celle des espoirs et des aspirations et celle des résultats réels. Une part importante des réformes gouvernementales consiste en des slogans et en de nouvelles dispositions de pure forme qui ne se traduisent pas par d'importants changements dans les comportements. On lance beaucoup plus de programmes de réforme que l'on en mène à terme. Plusieurs raisons à cet état de fait :

- En premier lieu, l'administration publique et les failles que l'on y perçoit sont devenues un point particulièrement important dans les programmes politiques, d'où la tentation constatée pour les hommes politiques et les hauts fonctionnaires de se donner une image de réformateurs, même si dans la réalité il n'y a guère de changements.
- En second lieu, opérer réellement des changements dans l'administration publique est une tâche très difficile. Elle exige que l'on apporte des changements importants, voire des bouleversements au *statu quo*, lesquels doivent être incessamment suivis pendant un certain nombre d'années si l'on veut qu'ils soient ancrés dans la culture. Lancer des réformes présente des avantages politiques et les mener à terme des désavantages politiques. D'où le nombre important de projets de réforme abandonnés avant que ne soit atteint le point critique du changement culturel.
- Enfin, il est fondamentalement difficile d'évaluer les initiatives visant la gestion publique, car pratiquement toute nouvelle proposition de réforme, même si elle est mal conçue, peut produire un effet "Hawthorne" --à savoir l'avantage à court terme de porter une attention particulière à un groupe donné de personnes. Il peut en résulter une série d'initiatives qui finissent par constituer un amas de textes inutiles dans le processus de gestion. La gestion des ressources humaines est tout particulièrement sujette à cette situation (par exemple l'introduction d'une gestion fondée sur les compétences, ou d'une évolution à 360 pour cent dans les organisations, sans tenir compte de questions fondamentales relatives à la responsabilisation). La popularité croissante de la mesure des performances concernant le budget et l'établissement des rapports souffre des mêmes problèmes étant souvent source de courants d'informations superflues que personne n'utilise en fait au moment de prendre une décision ou d'exercer un contrôle.

29. Se concentrer sur la réalité, et non sur les discours ou les aspirations, représente un problème considérable d'ordre professionnel pour le PUMA et les pays Membres de l'OCDE. Les solutions sont les suivantes :

- Développer une capacité plus forte de réflexion sur les problèmes de gouvernance et de gestion dans une perspective systémique couvrant l'ensemble de l'administration publique.

- Disposer d'informations empiriques meilleures sur le point de savoir si les interventions produisent les changements de comportement souhaités. La mesure est une tâche difficile face à la complexité de la gestion publique, mais sans elle ou sans une forme valable d'évaluation, nous sommes tributaires de théories, de lubies gestionnaires et de beaux discours. L'amélioration du professionnalisme exige un travail en collaboration sur la manière de recenser, de suivre et de comparer les changements fondamentaux de comportement.
- Mieux comprendre la durée requise pour que les interventions dans le domaine de la gestion publique aient des effets sérieux.
- Renforcer l'assistance mutuelle en consacrant relativement davantage d'efforts à l'examen par les pairs et à l'observation indépendante qu'à l'auto-attestation du pays, et encourager les évaluations a posteriori des principales initiatives.

### *Outils de diagnostic et d'analyse des risques*

30. Les réactions des pays devant les pressions en faveur du changement montrent que les nations diffèrent grandement. Leurs problèmes et leurs possibilités de réforme sont déterminés par l'histoire et par les circonstances. Il est rare que des problèmes humains importants appellent une intervention unique. Il n'y a pas de panacée en la matière. Pour être efficace, une action corrective exige non seulement l'utilisation organisée et constante de divers moyens d'influer sur le comportement des gens, mais aussi une stratégie d'interventions adaptée aux circonstances locales.

31. Certains des réformateurs de la première génération, dans leurs débuts enthousiastes, partageaient implicitement du postulat que s'il y a une volonté politique tout est possible. Dans la réalité, les choix des nations sont limités par leur contexte social et politique, par une « rémanence » (influence persistante d'événements traumatisants passés -- par exemple un pays qui a connu la tyrannie risque de s'opposer à la mise en place d'un pouvoir plus centralisé) et par la présence, ou l'absence, de possibilités politiques de changements majeurs.

32. **Les variables conjoncturelles** des pressions économiques, l'influence d'une main-d'œuvre syndiquée, les attitudes du public à l'égard du gouvernement, les dispositions constitutionnelles, les intérêts acquis, et la culture nationale signifient que les sociétés ont des priorités différentes quant à la réforme du secteur public et que diffèrent les domaines dans lesquels, pour des raisons historiques et culturelles, il est possible ou non de mener une action déterminée. Ainsi, les pays où l'accord avec la main-d'œuvre syndiquée est une condition **sine qua non** de toute réforme du service public ont davantage à apprendre les uns des autres que des pays où les syndicats ont une beaucoup moins grande influence.

33. Les pays diffèrent considérablement en outre dans leurs **caractéristiques systémiques**. Les interventions qui seront concluantes dans un pays risquent de ne pas l'être dans un autre, en raison par exemple de différences majeures concernant la transparence publique de l'action gouvernementale.

34. Enfin, lorsqu'un problème s'est posé, il exige un diagnostic attentif permettant de déterminer les éventuels facteurs qui y contribuent dans le contexte de la gestion. Plusieurs instruments peuvent aider les gouvernements :

- Déterminer avec précision le problème que l'on s'efforce de résoudre (la réforme n'est pas une fin en soi) ;

- Recenser les facteurs qui, dans le contexte de la gestion, sont les causes du problème ;
- Formuler un plan d'intervention adapté aux caractéristiques et aux contextes systémiques.

35. Le tableau suivant montre les quatre niveaux d'analyse face au problème de la corruption. Ce que l'on peut apprendre par des comparaisons internationales doit aller au-delà de solutions instrumentales génériques, et doit permettre d'échanger des données sur ce qui marche et sur ce qui ne marche pas dans des systèmes gouvernementaux présentant des caractéristiques et des contraintes similaires. Des profils de pays établis sur cette base peuvent être plus utiles que les généralisations actuelles concernant des groupes de pays -- par exemple pays anglo-saxons et pays européens.

**Tableau 2 -- Facteurs potentiellement utiles pour aborder le risque de corruption**

Risque	Facteurs intervenants	Caractéristiques systémiques	Variables conjoncturelles
Corruption	Respect insuffisant des règles régissant la comptabilité et l'établissement des rapports Clientélisme dans les nominations Influence indûment exercée par de grands groupes d'intérêt Faible supervision des instances publiques indépendantes Fonctionnaires gardant le secret et non responsabilisés Faiblesse des contrôles internes et externes Clauses de sauvegarde insuffisantes dans la concession de contrats publics	Manœuvres de couloir et système de financement des partis Incitations et responsabilisation des fonctionnaires Normes de comptabilité et d'établissement des rapports et leur respect Normes éthiques et professionnelles chez les fonctionnaires Système régissant les hauts fonctionnaires (élite/non élite, postes permanents ou nominations politiques) Régime de divulgation de l'information officielle Efficacité des contrôleurs externes.	Capacité de la main-d'œuvre syndiquée de résister aux changements Capacité du pouvoir législatif de freiner l'action du pouvoir exécutif Équilibre de pouvoirs entre le Chef du gouvernement et les ministres Autonomie constitutionnelle des échelons les plus bas de l'administration Intérêt des citoyens et attentes concernant le comportement des fonctionnaires Indépendance/détermination du pouvoir judiciaire Capacité politique de l'Exécutif en cas de décision délicate

***La culture du service public et sa place dans la bonne gouvernance***

36. Dans les récentes réformes de la gestion publique, le domaine qui a connu l'orientation la moins systémique a été celui de la gestion des ressources humaines. Ce qui stimule profondément les fonctionnaires découle de la législation et des méthodes du service public, ainsi que de la culture qui s'est développée depuis de nombreuses décennies, voire des siècles dans la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, l'attention que l'on porte actuellement à la gestion publique tend à être axée sur certains facteurs particuliers : compétences, contrats, formation ou rémunération en fonction des résultats. Le danger est que les facteurs d'ordre constitutionnel, juridique, culturel et de leadership qui constituent par leur ensemble ce qui est caractéristique et spécifique des services publics, ne font l'objet d'aucune réflexion ou sont tout

simplement considérés comme un problème de bureaucratie qui doit être « réformé ». La gouvernance du service public, importante au regard de la gouvernance nationale, mérite une attention plus soutenue.

37. La raison du succès des entreprises et des organisations, par opposition aux individus agissant indépendamment, vient de ce que les organisations permettent la création d'une communauté dans laquelle se développent une confiance mutuelle et un sens de l'objectif commun, ce qui facilite une coopération informelle et l'échange d'informations. La communauté, ainsi que les valeurs et la capacité informelle de synergie qu'elle représente, (la culture d'organisation) est l'atout le plus important de toute organisation sur le plan de la gestion. On met au point des systèmes formels visant à renforcer la culture de l'organisation, et non à la remplacer. Dans une organisation qui fonctionne bien, le but visé devrait être d'alléger progressivement la charge des dispositions formelles de gestion, à mesure que les membres de l'organisation « internalisent » la mission et les valeurs de cette dernière.

38. Chaque organisation doit compter sur des facteurs non structurés, tels que l'intérêt du personnel et un sens de l'objectif commun si elle veut obtenir des résultats aussi probants qu'une entreprise manufacturière dans sa chaîne de montage. Dans des domaines complexes d'activité où il est impossible de mesurer de façon complète les résultats, ces facteurs culturels non structurés deviennent des atouts essentiels sur le plan de la direction, la motivation, la coordination et la discipline. Il n'est guère de domaine d'activité plus complexe que celui de la politique de l'administration publique, malgré les progrès réalisés sur les plans de la fixation des objectifs, les contrats de performance et de la mesure de cette dernière ; c'est un domaine où des facteurs culturels seront toujours prépondérants (Ouchi qualifie cette discipline de "tribale").

#### *Leadership et Culture*

39. Il est admis depuis longtemps que la fonction publique proprement dite est régie davantage par la culture que par la réglementation. En conséquence, certaines administrations attachent une grande importance à la mise en place d'un cadre étroit de dirigeants et de dirigeants potentiels, partagent un sens profond de l'intérêt national. Cette stratégie de formation et de sensibilisation de sujets d'élite sélectionnés et dotés de compétences générales tout au long de leur carrière a été dans le passé un moyen qui a permis de garantir avec succès la coordination et la continuité du service public et de certaines valeurs importantes de la gouvernance. Dans d'autres administrations, la sélection des dirigeants a moins résulté d'une stratégie déclarée que de systèmes informels d'évaluation et de patronage -- y compris patronage politique -- parmi la cohorte de fonctionnaires compétents qui avaient atteint le niveau d'ancienneté requis au sein de leur département. Ce système de production de dirigeants garantit également la cohérence culturelle et la continuité, mais néglige les perspectives nationales et les activités horizontales.

40. La première approche a fait l'objet de critiques dans certains pays de l'OCDE parce qu'on y voyait une cause de problèmes de gouvernance -- on en venait à considérer que l'élite ne représentait pas suffisamment le peuple dans son ensemble et/ou qu'elle était réfractaire à la nouvelle orientation politique. La deuxième approche (qualifiée parfois avec dérision de "*Buggins turn*") est généralement critiquée au motif qu'elle produit des dirigeants qui manquent d'esprit d'innovation et qui sont trop enlisés dans le *statu quo*.

41. Ces deux systèmes sont actuellement modifiés dans certains pays de l'OCDE par l'introduction de mécanismes propres au marché, tels que les contrats à terme, les nominations d'agents extérieurs et la gestion de la performance. Certains pays ont par ailleurs abandonné la formation sur le tas et le perfectionnement des hauts fonctionnaires pour recourir davantage à des stages courts de formation à la gestion, souvent dispensés dans des écoles internationales de préparation aux affaires. On constate également une tendance qui contrebalance ce mouvement vers le marché, de la part de politiciens qui

veulent recourir davantage aux nominations de membres de partis politiques. Que ces innovations finiront par changer la culture du secteur public et par conséquent le système public ne fait aucun doute. Ce qui est moins évident, mais qui est très important, est la nature à long terme de ce changement. On est préoccupé, au moins d'un point de vue théorique, de voir que le modèle de leadership appliqué dans certains pays est axé sur les compétences individuelles plutôt que sur la sensibilisation d'un groupe à l'intérêt national (à l'exception des nominations de caractère politique, qui impliquent un certain processus d'intégration externe). Cet état de fait va-t-il éroder le ciment culturel du service public futur ?

### *Culture et changement*

42. La modification des règles et des méthodes peut changer, mais pas nécessairement, les comportements, et les nouveaux comportements peuvent aboutir, mais pas nécessairement à un changement de culture. Toute réforme systémique du secteur public exige que soient spécifiés clairement les comportements et les attitudes et convictions correspondantes qu'il faut modifier, que l'on se rende bien compte du défi formidable que représente en réalité le changement des cultures et que soit menée une intervention pluridimensionnelle pendant un temps suffisamment long pour obtenir les résultats visés. De nombreuses tentatives de réforme du secteur public ont été généralement décevantes sur ces trois aspects. Certaines interventions sur le plan de la GRH partent de l'idée que le changement de culture peut être atteint facilement et en toute confiance par le biais de certaines interventions -- notamment des discours et de la formation. C'est là une illusion dangereuse. Non seulement le changement de culture est très difficile, mais les résultats sont toujours incertains.

43. Tout changement majeur est contrariant et source d'anxiété et c'est pourquoi les organisations et leurs membres s'y opposent instinctivement. Ceux-ci font jouer un mécanisme auto-protecteur qui donne la priorité à la préservation de leur intérêt du moment. Selon Schein (*The Corporate Culture*, 1999: 117), le changement de culture et de comportement se déroule en trois étapes :

- Un dégel, c'est-à-dire la motivation en faveur du changement ;
- L'apprentissage de nouveaux concepts et de nouvelles acceptions qui viendront remplacer les anciens ;
- Et une internalisation des nouveaux concepts et nouvelles acceptions de façon à les incorporer dans des concepts propres et des relations permanentes.

44. La distinction entre changement de comportement et changement de culture est importante parce qu'elle inclut dans tout processus de réforme la notion point critique. L'intérêt motivé du personnel de direction peut modifier le comportement des agents mais ce n'est que lorsqu'a été atteint le point d'internalisation de ce comportement par les individus et les groupes -- le point du changement de culture - - que la réforme pourra être poursuivie même sans l'intervention du personnel de direction. Étant donné qu'il s'agit là d'une ressource extrêmement rare et par conséquent non durable à long terme, toute réforme qui n'atteint pas le point critique d'internalisation reviendra au stade antérieur lorsque l'effort déterminé en faveur du changement se relâchera. C'est précisément le cas de nombreux projets de réforme.

### *Implications pour les responsables des réformes*

45. Des considérations concernant la culture, les valeurs et le leadership ont pris sur un plan général une importance accrue pour les gestionnaires et ont une importance particulière dans la gestion publique, notamment au point charnière entre politique et administration. L'examen de ces problèmes au sein des

gouvernements a toutefois pâti de ce qu'on les a taxés d'une « **mollesse** » excessive -- il s'agissait d'un ensemble mal défini d'idées associées superficiellement à certaines interventions de GRH, et aussi de ce qu'on les a taxés d'une « **dureté** » excessive, soulevant des problèmes profonds et insolubles de comportement social dépassant la portée de la gestion. Le défi que doivent relever les gouvernements est de bien voir que la culture du service public et ses relations de leadership importent considérablement, que certaines politiques de gestion publique apportent des changements sensibles mais que ces changements interviennent sur un certain nombre d'années et qu'il est difficile de suivre ou de prévoir leurs incidences. Ce qui semble important c'est ce que les gouvernements acquièrent une meilleure compréhension de la culture et des valeurs de leur secteur public et que celles-ci guident leurs interventions concrètes dans le système public.

## **Vers une amélioration des politiques d'intervention**

### *Entrée et séquence*

46. Même dans le cadre de réformes répondant au potentiel et aux problèmes d'un pays, les études consacrées à la gestion publique ne fournissent guère d'orientations quant aux décisions concernant l'ordre d'application des réformes. Les changements majeurs des dispositifs de la gestion publique n'interviennent pas d'une façon rationnellement planifiée et organisée. Les possibilités politiques de changement se présentent de façon imprévisible -- généralement pour faire face à des échecs fortement médiatisés de la gestion publique ou à l'apparition de nouveaux problèmes nationaux. Ce qui importe c'est que lorsque se présentent de telles possibilités de changement, les conseillers du secteur public en cause comprennent bien les conséquences systémiques des différentes options, qu'ils aient une compréhension dûment étayée de la séquence dans laquelle les mesures doivent être prises si l'on veut aboutir aux résultats souhaités.

47. L'idée erronée selon laquelle les pays ont en commun un même problème qui exige des réformes s'accompagne souvent de l'idée que l'on dispose d'un assortiment de possibilités de réforme du secteur public, dont chacune ou la totalité sera bénéfique. Cette conception erronée, qui reçoit l'appellation de « meilleure pratique », a eu des conséquences tragiques dans certains pays en développement, où des réformes ont été souvent menées beaucoup plus rapidement que dans des pays de l'OCDE parce qu'elles étaient une condition d'obtention de prêts et de subventions. Cette école de pensée a eu pour conséquence que l'on a, par exemple, procédé à une privatisation totale des biens publics en l'absence de tout cadre juridique ou institutionnel élargi, ou que des partenariats secteurs public et privé ont été mis en place dans des pays où il n'existait pas au départ de distinction claire entre intérêts publics et intérêts privés, ou que l'on s'est employé à diminuer les effectifs du secteur privé en entrant ainsi dans un engrenage de réduction des capacités institutionnelles.

48. Pour éviter de tels problèmes il est fondamental de se préoccuper de la séquence des interventions, elle-même fortement conditionnée par une compréhension de la culture politico-administrative du pays en question. On commence à tirer quelques grandes leçons des travaux effectués dans des pays en développement. On s'accorde de plus en plus à penser que :

- Les questions de gouvernance constitutionnelle doivent être traitées avant les problèmes d'administration.
- Des cadres juridiques doivent être en place avant de traiter des dispositions administratives.
- L'existence d'un service civil de base qui fonctionne doit être la condition préalable de toute répartition des dispositifs de la gouvernance publique.

- La rationalisation des règlements et leur respect doivent précéder toute réforme de la réglementation.

49. Il s'agit là de conditions très générales (souvent ignorées aujourd'hui par des réformateurs en quête de résultats rapides) et ce domaine justifie un surcroît d'analyses et de recherches par rapport à ce qui a été fait à ce jour.

### **Détermination et utilisation des « leviers » du changement systémique**

50. L'une des façons de mieux appréhender la politique d'intervention consiste à déterminer plus clairement les types de changement qui ont des effets systémiques -- et ceux qui n'en ont pas. Sommes-nous en mesure d'identifier les leviers systémiques qui seront les plus importants au cours de la décennie à venir ?

51. En nous fondant sur l'observation des efforts déployés dans les pays de l'OCDE, nous avons conclu qu'une grande partie des réformes est relativement inefficace. Deux raisons à cela.

52. La première, déjà examinée ci-avant, est que les réformes sont souvent trop étroitement ciblées et n'abordent pas les incitations et les dynamiques sous-jacentes des systèmes que l'on s'efforce de changer. Ainsi, si l'on introduit dans une organisation un système de gestion des résultats sans le rattacher d'une façon ou une autre aux incitations formelles et informelles des cadres supérieurs, ou si l'on y établit un critère de crédibilité pour les rapports de performance, on risque d'aboutir à une augmentation des frais généraux de l'organisation sans obtenir les avantages d'un changement de comportement. De nombreuses organisations publiques ont des piles de méthodes de gestion d'apparence moderne qui reposent inutilement sur des piles de systèmes fonctionnant selon les incitations traditionnelles.

53. Deuxièmement, comme on l'a déjà dit, ce problème est exacerbé par le fait que la réforme du secteur public est devenue à la mode et les fonctionnaires sont incités à exagérer la mesure dans laquelle la réforme est entreprise. Pour une bonne part, la réforme est davantage question de discours et de présentation que de mesures de fond.

54. Il y a donc lieu d'étudier quelles sont les interventions qui produisent un changement systémique, ainsi que leurs atouts et leurs faiblesses dans différents contextes. En nous fondant sur l'expérience acquise à ce jour par le PUMA dans le domaine de la réforme, on peut dire que les leviers ci-après sont ceux qui présentent le plus de chance de produire des changements systémiques :

- **Changements majeurs des mécanismes de la gestion budgétaire et financière.** Dans un gouvernement moderne, le rôle précédemment joué par la planification centrale est désormais dévolu au budget. Pour les hommes politiques et les fonctionnaires, les incitations les plus fortes se situent dans le domaine de l'affectation et de la disposition des fonds. Le processus budgétaire et comptable est devenu l'instrument de planification opérationnel du gouvernement et il assure les fondements de la responsabilisation. Le rôle des ministères du budget (et des finances) en tant que leviers du changement a été encore renforcé par la vogue actuelle consistant à inclure des objectifs et des mesures des résultats dans le budget et dans les comptes.
- **Changements majeurs dans l'organisation de la fonction publique.** A la suite des réformes de la première génération, les plus forts impacts -- qui n'ont pas toujours été bénéfiques -- ont été enregistrés dans les pays qui ont placé un grand nombre de fonctionnaires en dehors des règlements du système du service public proprement dit en

créant des instances publiques indépendantes. Il est un autre domaine où des changements majeurs ont eu un fort impact : celui de la sélection des hauts fonctionnaires et des incitations qui leur sont offertes.

- **Changements majeurs dans la transparence et la responsabilité du service public.** Au cours de la dernière décennie, le nombre croissant de lois exigeant la publication d'informations officielles a fortement contribué à percer les secrets du gouvernement et par conséquent à combler l'écart entre les fonctionnaires et le public. Par ailleurs des mesures visant à accentuer la transparence sur le plan local, telles que les chartes de citoyens et les dédommagements qui leur sont accordés, la publication de fiches de résultats de « classements des organismes » semblent avoir eu un fort impact sur le comportement -- encore qu'elles soient essentiellement applicables aux fonctions gouvernementales les plus mesurables. La divulgation publique des rapports d'évaluation et d'examen -- notamment dans des domaines comme la santé et l'éducation mais sur un plan plus général -- peuvent avoir un effet certain.
- **Changements dans les responsabilités des ministères vis-à-vis des agences centrales.** “Laissez les gestionnaires gérer” est un des domaines où les paroles l'emportent souvent sur les actes -- essentiellement parce que les délégations de pouvoirs sont souvent incomplètes (par exemple aux Pays-Bas, les premières agences créées après 1994 étaient censées appliquer un modèle de gestion axée sur les résultats. Dans un premier temps, cette mesure a été source de grandes frustrations, car le département chargé de l'établissement des rapports poursuivait une gestion axée sur les moyens). Toutefois, dans les pays où les départements ont réellement délégué des pouvoirs de gestion en accordant davantage de fonds et de personnel, on enregistre des changements réels -- parfois au point que l'administration centrale souhaite revenir en arrière quelques années après.
- **Création et fermeture de services.** Il s'agit d'un levier de changement très puissant -- par ailleurs dangereux. Les avantages politiques d'une réforme structurelle prennent effet pour l'essentiel en début de période. Face à un problème qui inquiète le public, il peut se faire qu'un ministre ou un haut fonctionnaire crée une nouvelle agence, ou des éléments constitutifs d'une agence, ou des unités de surveillance ou des conseils, démontrant ainsi sa détermination en matière de politique ou de gestion. Cette démonstration devient encore plus convaincante quand la nouvelle instance est nommée en fonction du problème abordé. Toutefois, la création d'une nouvelle instance ne résout pas d'elle même le problème -- et risque d'en créer de nouveaux.
- Un des risques encourus est celui de la superfluité -- si la nouvelle instance n'est pas intégrée dans le processus de prise de décision du système global, quels que soient les avantages politiques de sa création elle ne représente que des frais généraux inutiles. Par ailleurs, si l'on recourt à des changements structurels en tant que levier de réforme, il faut prendre en considération les risques élevés des nouvelles entités dans les domaines de l'administration publique où les contrôles culturels sont d'une importance primordiale. Ces nouvelles organisations peuvent se heurter à des problèmes très sérieux faute de disposer d'atouts de caractère culturel, tels que la mémoire institutionnelle et les réseaux professionnels et il peut s'écouler plusieurs années avant qu'elles ne deviennent efficaces; et tant qu'elles sont faibles elles risquent d'être exposées à des scandales et à d'autres changements structurels.
- **Recours à des prestataires de services du secteur privé.** Le recours à des prestataires de services, tant internes qu'externes, du secteur privé a un impact considérable, non seulement parce qu'il déplace certains fonctionnaires mais aussi parce qu'il se traduit par des pressions

sur le plan de la performance en permettant des comparaisons de coûts et de qualité et en fournissant à l'administration publique une plus grande flexibilité opérationnelle. Il semble qu'en général la sous-traitance interne et externe des activités a bien fonctionné. Lorsque des problèmes se sont posés il s'est agi généralement de projets complexes (comme les grands investissements dans les techniques de l'information), pour lesquels le gouvernement ne disposait pas de la capacité de gestion nécessaire. De très importantes initiatives, notamment celles qui ont recours à des financements privés, ont toutefois dans certaines occasions créé des problèmes de gouvernance lorsque l'activité en cause est devenue politiquement délicate (par exemple le recours au secteur privé pour la surveillance des bagages dans les transports aériens), ou lorsque l'intervention du secteur privé a été considérée comme exerçant une trop grande influence sur les activités gouvernementales, ou encore lorsque les coûts politiques de l'échec du projet sont tels que les investisseurs privés deviennent les bénéficiaires d'une entreprise en fait gouvernementale.

- **Délégation ou centralisation des pouvoirs décisionnels.** Comme dans le cas de la délégation de la gestion, il arrive que des changements formels ne se traduisent pas par une vraie délégation de pouvoirs. Toutefois, un changement réel des responsabilités de prise de décision a des conséquences importantes. Les conseils des instances publiques indépendantes ont permis une comparaison intéressante. Lorsque ces conseils ont eu en fait un rôle consultatif, ils ont agi pour une large part comme des délégués. Toutefois, certains pays ont mis en place, dans des instances publiques non-commerciales, des conseils dotés de pouvoirs de décision analogues à ceux du conseil d'administration d'une entreprise privée. Ce qui a donné lieu à de nombreux problèmes de politique et de gouvernance.

55. Pour les raisons examinées, il est indispensable que ces leviers, qui peuvent certes modifier les comportements, soient utilisés judicieusement, avec une vision claire du problème abordé et une compréhension de leurs conséquences dynamiques et culturelles à long terme. La contrepartie de notre hypothèse est que si une réforme n'utilise pas un ou plusieurs de ces leviers, il n'est guère de chances qu'elle puisse aboutir à un changement systémique. Il existe tout un éventail d'instruments d'intervention dans des domaines tels que la planification stratégique, l'évaluation, les technologies de l'information, la gestion des résultats, l'information sur la gestion, la rémunération en fonction des résultats, ainsi que les orientations stratégiques, les missions et les valeurs, qui auront un réel impact sur les comportements --à condition de venir étayer un ou plusieurs des leviers systémiques ci-dessus mentionnés.

## EXAMEN DE LA MODERNISATION : PROGRAMME DE TRAVAIL 2002-2004

56. *Objectif du programme* : Mieux comprendre les changements opérés dans la gestion publique dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies, ainsi que leurs impact sur la gouvernance publique, analyser les différences entre les cadres institutionnels et nationaux, et fournir des informations comparatives et des instruments d'analyse qui renforceront la capacité des pays Membres de superviser et d'orienter l'adaptation des secteurs publics aux futurs besoins évolutifs de leurs sociétés.

57. *Produits* : Un rapport de synthèse en 2003 et 2004, ainsi que des Synthèses de l'OCDE et séries de présentation, comprenant des données et des analyses comparatives, sur chaque point important.

58. *Supervision du Programme* : Les différents points devant faire l'objet de rapports seront examinés par les Hauts responsables du budget et par les Groupes de travail sur la gestion des ressources humaines et à l'occasion de la réunion des Hauts responsables des centres de gouvernement. Les projets des rapports de synthèse seront soumis au Comité PUMA en 2003 et 2004.

59. Un groupe d'experts de la gestion publique spécialisés dans divers systèmes d'administration publique apportera des conseils sur la qualité technique du Programme.

### Projets spécifiques

#### 1. *L'administration axée sur les résultats*

60. De nombreux gouvernements incluent dans leurs processus de planification, de budgétisation, de gestion et de supervision des objectifs et des mesures quantifiables afin d'améliorer la « performance » gouvernementale. Ce projet déterminera ce que différents gouvernements de pays Membres de l'OCDE ont fait dans ce domaine, évaluera l'impact de cette approche sur les systèmes de gouvernance et de gestion publiques, et indiquera des lignes d'orientation pour son évolution future.

61. A partir des travaux du PUMA sur la performance, et des travaux actuellement menés sous l'égide des Hauts responsables du budget sur la budgétisation et la gestion axées sur les résultats, le projet fournira en outre de nouvelles informations et analyses sur la question de la performance en se plaçant dans la perspective de l'administration dans son ensemble. Il sera particulièrement intéressant de savoir comment on peut atténuer les effets néfastes de la fixation et de la mesure d'objectifs quantifiés dans l'administration publique, d'évaluer l'utilité des diverses fiches de résultats sur le plan de la supervision, la participation du public dans la détermination et le suivi des résultats, de réexaminer le rôle de l'évaluation, de garantir l'information sur les résultats et le contrôle de leur gestion dans un système axé sur la performance et d'utiliser des mesures de performance en ce qui concerne la budgétisation et la responsabilisation -- en se plaçant dans la perspective du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif.

## **2. *Qu'advient-il des services publics des pays de l'OCDE ?***

62. Le problème de GRH qui distingue le plus le secteur public du secteur privé est le système du service public. Au cours des deux dernières décennies, les pays Membres de l'OCDE ont été le théâtre de changements majeurs dans la façon dont les fonctionnaires sont organisés et gérés. Ce projet suivra et analysera les principaux changements intervenus sur le plan juridique et des méthodes qui ont eu une incidence sur le système du service public dans différents pays de l'OCDE et évaluera l'importance de cette évolution sur la culture du service public et sur la gouvernance publique en général.

63. Ce projet sera fondé sur les travaux actuels de l'OCDE concernant le développement du leadership, la gestion du savoir et la compétitivité de l'employeur public. On recueillera de nouvelles informations comparatives sur les changements juridiques et autres apports aux systèmes du service public dans les pays de l'OCDE, et on analysera leurs impacts probables sur les incitations de base des fonctionnaires. Parmi les questions présentant un intérêt particulier, il faut signaler la mise en place de nouveaux régimes d'emplois en dehors du service public proprement dit, les dispositions concernant le perfectionnement des cadres supérieurs, le recours à des sous-traitants et des salariés temporaires, l'utilisation d'incitations à la performance, l'impact du recours croissant à des contrats individualisés et à terme, la gestion des travailleurs du savoir dans le secteur public et la portée et l'importance de la déréglementation de la gestion centralisée des RH.

## **3. *La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics indépendants***

64. On a vu naître ces dernières années deux tendances importantes. Dans certains pays, les efforts visant à améliorer les services prêtés aux clients se sont traduits par la création de nombreux organes publics, dans le cadre de nouvelles formes de délégation ou de dévolution de pouvoirs dévolus. Toutefois au cours de cette même période, en raison du caractère changeant des problèmes gouvernementaux on a porté une attention renouvelée à la gestion stratégique du secteur public, ce qui a amené à revoir les relations de l'administration centrale avec les instances publiques habituées à agir avec une autonomie considérable.

65. Dans le cadre de ce projet, on suivra les tendances structurelles dans les divers secteurs publics des pays de l'OCDE et on recensera les problèmes et les pratiques importantes concernant la façon dont ces organes s'alignent sur l'intérêt du gouvernement dans son ensemble. Les travaux s'inspireront d'une étude consacrée à la gouvernance publique partagée. Il sera particulièrement intéressant d'étudier le rôle des cadres juridiques de tutelle, les régimes de planification et d'établissement de rapports, les relations avec les règles du service public, la nomination et les fonctions des conseils de direction, les questions de responsabilité des Ministres à l'égard du Parlement et du public, ainsi que les futures tendances organisationnelles. On évaluera également les évolutions intervenues dans la fonction publique des pays de l'OCDE, et tout particulièrement les avantages relatifs des méga-ministères et des ministères à spécialisation sectorielle (par exemple, la recentralisation des agences de sécurité aux Etats-Unis est-elle un signe avant-coureur d'un retour à des ministères centraux concentrés ?).

## **4. *L'administration par voie de contrats***

66. Au cours des deux dernières décennies une des évolutions les plus marquantes a été la passation croissante de contrats avec des instances non gouvernementales pour les processus de gestion publique et de prestations de services. Il semble toutefois que les situations sont extrêmement diverses d'un pays à l'autre de l'OCDE quant à la portée de passation de contrats internes ou externes, les domaines d'activité

qui semblent appropriés à cette solution, les approches retenues pour encourager ce type de contrat et le contrôle de leur utilisation.

67. Le projet comprendra une étude du recours à la sous-traitance privée interne ou externe, par gouvernement, dans un échantillon représentatif de pays de l'OCDE, ainsi qu'une analyse des informations recueillies afin de déceler tout particulièrement toute relation existante entre les types de sociétés contractantes et le régime de contrat.

68. Il importera dans le cadre du projet d'identifier les types de passation de contrats que l'on a considérés comme couronnés de succès et ceux qui ont posé des problèmes, d'analyser les conséquences de la passation de contrats de différents régimes de gestion publique et de cadres de société et de dégager les leçons et les tendances importantes.

##### **5. *L'administration stratégique : l'évolution des rôles des agences centrales***

69. Dans la plupart des efforts de modernisation déployés par les pays de l'OCDE ces dernières années, l'accent a été mis sur la prestation des services (« ramer »). Il est toutefois devenu de plus en plus évident qu'un des changements les plus importants de l'adaptation des administrations aux nouveaux besoins de la société consiste à « barrer » le système notamment dans la perspective de l'ensemble de l'administration. Une question capitale est de savoir quelle est la capacité stratégique que doit avoir un gouvernement dans une société moderne et comment les agences centrales des différents pays répondent à la mise en place d'une telle capacité.

70. Dans les différents pays Membres, chacune des agences centrales doit faire face à un problème qui lui est propre. Le Cabinet du Premier Ministre et son équivalent s'efforcent de concilier au mieux la gestion de la crise actuelle, et ont besoin à cette fin d'un cadre stratégique solide. Du fait de l'importance donnée à la performance le budget est plus que jamais le « système de fonctionnement » fondamental du gouvernement et donne au ministre des Finances un rôle central plus important. Les départements/agences de gestion du service public sont déchirés entre leur rôle traditionnel de mainteneurs de l'intégrité du service public et des pressions nouvelles qui les poussent à intervenir plus activement dans la gestion du secteur public sur le plan de la performance. A quoi s'ajoute une nouvelle nécessité pressante qui impose à ces instances traditionnellement autonomes de coordonner plus étroitement leurs activités dans la conduite de la stratégie gouvernementale.

71. Le projet recueillera des informations sur la façon dont a évolué ces dernières années le rôle et l'organisation des agences centrales des gouvernements des pays de l'OCDE chargées de la coordination des politiques, du budget et de la gestion, sur la manière dont elles coordonnent entre elles leurs actions en vue des problèmes stratégiques et sur les pressions que les pays Membres s'attendent à subir pour procéder à des changements futurs. Les questions présentant un intérêt particulier sont la gestion des risques, la gestion du savoir, l'utilisation d'objectifs de performance, l'intégration de la stratégie, de la politique, de la gestion et de la responsabilisation, les modifications des compétences organisationnelles et les relations avec les départements de tutelle et d'autres agences publiques.