

Non classifié

GOV/PGC(2004)17



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

27-Oct-2004

Français - Or. Anglais

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

**GOV/PGC(2004)17
Non classifié**

MODERNISER L'ADMINISTRATION : SYNTHÈSE

**30ème Session du Comité de la gouvernance publique
Siège de l'OCDE
28-29 octobre 2004**

La version française comporte seulement une partie de la version anglaise. Le restant du document est en cours de traduction.

Ce document est soumis au Comité pour commentaires par voie écrite. Veuillez adresser vos commentaires éventuels au Secrétariat le 15 novembre au plus tard.

Pour de plus amples informations veuillez prendre contact avec Alex MATHESON
E-mail : alex.matheson@oecd.org; Tél. : +33 1 45 24 90 85

JT00172693

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

Français - Or. Anglais

MODERNISER L'ADMINISTRATION : SYNTHÈSE

TABLE DES MATIÈRES

RESUME

L'EXAMEN

LA GOUVERNANCE : UN CHANTIER QUI PROGRESSE

- Gouvernance et administration publique
- Une administration ouverte
- Au delà de la transparence ?

ADMINISTRATIONS ET MARCHÉS CROISSENT A VIVE ALLURE

- L'utilisation des marchés à des fins publiques
 - Partenariats privé-public
 - Externalisation
 - Titres de consommation
- Les constats

REDEPLOIEMENT ET RESTRUCTURATION : LE LOURD APPAREIL DE LA RÉFORME

- La réforme des structures administratives
- L'utilisation de la procédure budgétaire pour le redéploiement et la reconfiguration stratégiques
- Les constats

ORGANISER ET MOTIVER LES FONCTIONNAIRES

- Nouvelles approches
- Les fonctions publiques changent de nature
- Les Mandarins
- Les constats

DEVELOPPER ET CONTROLER LES PERFORMANCES DU SECTEUR PUBLIC

- Les performances
- Responsabilité et contrôle
- Les constats

L'IMPORTANCE DU CONTEXTE

- Le poids du contexte est variable
- Comment mieux partager les expériences au niveau international ?

ECLAIRAGES SUR LA MODERNISATION

- Les tendances relatives au contexte
- Réflexions sur la Gestion Publique
- Les constats sur les aspects majeurs de la politique de la Gestion Publique

POUR CONCLURE

RESUMÉ

Dans les pays membres de l'OCDE les deux dernières décennies ont vu affluer tout un courant d'idées et d'initiatives en matière de gestion publique. Notre Examen a eu pour but de parvenir à mieux comprendre comment certains de ces changements se sont produits, de façon à aider ceux qui ont en charge la politique de la gestion publique à mieux se préparer aux futures échéances.

Nombreux étaient les gouvernements de l'OCDE qui escomptaient qu'un désengagement de l'État vis à vis des activités commerciales, un meilleur pilotage, moins de bureaucratie, ainsi qu'une plus large utilisation de la réglementation et d'une offre non administrative, permettraient de diminuer les dépenses principales des administrations. Grâce à ces mesures certains gouvernements de l'OCDE sont devenus plus efficaces. Mais il apparaît que les tensions budgétaires qui ont déclenché le mouvement de modernisation ne portaient pas pour l'essentiel sur l'inefficacité de l'administration. Elles étaient en fait annonciatrices de changements survenus au plus profond de la société. L'administration publique traditionnelle n'était pas foncièrement défectueuse en fin de compte, elle a dans de nombreux cas fourni les infrastructures physiques et humaines et assuré des conditions du marché propices, les une et les autres, à un essor sans précédent de la prospérité et de la sécurité. Les tensions en question étaient les symptômes d'une discordance entre les administrations publiques d'une part, et des sociétés en mutation, des citoyens plus instruits et plus autonomes, à la recherche d'un nouveau contrat social d'autre part. L'administration publique est plus présente dans les pays de l'OCDE qu'il y a vingt ans. Mais la nature des problèmes d'action publique, ainsi que les modalités d'intervention et leur combinaison sont en train de subir une profonde transformation.

Les réformes qu'a connues le secteur public dans les pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années n'ont pas « réinventé l'administration ». Disons, de façon plus réaliste, qu'il s'agit d'une période durant laquelle les pouvoirs publics ont fait d'énormes efforts pour suivre le rythme des changements dans la société. Nombreux ont été les pays dans lesquels des idées nouvelles ont alors trouvé preneur, rendant du même coup l'administration publique plus flexible et plus transparente. Mais la dynamique du changement a aussi montré que les dispositions propres à l'administration publique sont inextricablement liées en profondeur aux institutions de gouvernance publique, et que les modifications de la gestion qui affectent le rôle de l'administration peuvent revêtir un caractère hautement politique. Du point de vue de la gouvernance, les trois valeurs que doit respecter l'administration sont par ordre d'importance croissante la réceptivité, l'imputabilité et la légitimité. Les responsables des politiques publiques doivent être conscients des implications possibles de leurs décisions à ces trois niveaux.

Les contraintes budgétaires ont été le principal moteur des réformes. On constate après coup qu'elles n'ont pas déclenché de mutation fondamentale dans la réflexion sur le rôle de l'Etat dans la société. Elles ont plutôt servi de signal montrant qu'après des décennies durant lesquelles la croissance des dépenses publiques avait été plus rapide que celle de l'économie, on avait atteint les limites du financièrement abordable. Depuis les années 80 environ, économies et administrations publiques ont progressé au même rythme dans l'ensemble de l'OCDE. Au sein de cet ensemble, les principales tendances ont été la baisse du poids relatif des administrations aux Etats-Unis et dans les pays relevant du système de Westminster, d'importants accroissements au Japon et en Corée, et une certaine progression en France et en Allemagne.

L'examen a passé en revue quelques enjeux majeurs de la modernisation :

- Dans les pays de l'OCDE les administrations sont plus ouvertes. Cette évolution reflète un changement plus profond des attentes des citoyens, antérieur à la *Nouvelle gestion publique*. Mais elle a trouvé à s'exprimer dans la récente adoption de lois sur la liberté de l'information et dans des nouvelles lois et réglementations régissant la procédure budgétaire, la comptabilité, la réglementation et l'offre de services.
- À mesure que les marchés sont devenus plus complexes, l'activité, qu'elle soit privée ou publique, est devenue plus semblable ; la sous-traitance et l'externalisation sont maintenant fréquentes, et donnent de bons résultats. Il reste cependant important de ne pas estomper la différence entre gain privé et intérêt public ou de ne pas obscurcir les notions de responsabilité et d'imputabilité. Les gouvernements doivent en outre protéger leur liberté d'action future au cas où les priorités changeraient.
- Les gouvernements sont également devenus plus actifs en ce qui concerne la création de quasi-marchés, que ce soit dans le domaine social avec bons de consommation, dans l'environnement et la gestion des ressources par le biais des systèmes des permis négociables, et par le remplacement des industries en réseau sous monopole par des structures commerciales concurrentielles soumises à régulation. Les domaines où de telles mesures peuvent être appliquées sont importants mais il ne s'agit pas d'une panacée. Leur application se limite à des aspects de l'économie présentant des caractéristiques particulières.
- Puisque le poids relatifs des administrations publiques a dû cesser de croître par rapport à l'économie, la nécessité de fixer des limites encadrant les dépenses et de redéployer à l'intérieur de ces limites a changé la procédure budgétaire, dont la fonction instrumentale a été remplacée par une fonction de vecteur principal de la gestion stratégique. La procédure budgétaire sert en outre souvent de plate-forme à une réforme plus globale de la gestion.
- Les changements d'organisation sont nécessaires pour que les administrations s'adaptent à l'évolution des besoins. Mais créer de nouvelles organisations est un instrument sans finesse qu'il vaut mieux utiliser pour construire des capacités de grande ampleur plutôt que pour inciter à améliorer la gestion. La prolifération d'organismes publics plus ou moins autonomes rend difficile toute action collective.
- Une fonction publique gérée et réglementée de manière uniforme n'est pas nécessaire dans une économie moderne, mais la complexité grandissante de l'administration rend d'autant plus souhaitable que les fonctionnaires situés au centre du gouvernement baignent dans une culture commune de l'intérêt général. Les politiques d'emploi de plus en plus individualisées sont devenues pratique courante du fait de l'évolution générale du marché du travail, mais elles rendent plus difficile de faire naître une culture commune.
- Nombre de mesures d'intervention modernes nécessitent des objectifs spécifiques, des procédures différenciées et des modes complexes de chiffrage et d'évaluation – l'accent est mis sur la « performance », par opposition aux services standardisés fournis par une offre nationale où l'on insiste sur les « processus ». Les promoteurs de la notion de performance ont développé la planification, les comptes-rendus et les travaux d'évaluation formalisés dans de nombreuses administrations. L'information dont disposent les gestionnaires et les décideurs s'en est trouvée améliorée. Mais l'expérience montre que cela risque également de créer une nouvelle sclérose bureaucratique. Il faut veiller davantage à maîtriser les coûts de transaction de la performance et à optimiser le contrôle par les pairs et les motivations internes.

L'examen a également abouti à quelques conclusions plus générales sur les défis que doit relever la gestion publique :

- Dans des sociétés qui changent constamment, les gouvernements doivent eux aussi changer constamment. Il n'est pas question de réaliser une « réforme » une fois pour toutes, mais de posséder la capacité de mener une politique de gestion publique pour la totalité de l'administration, en permettant ainsi aux gouvernements de procéder à des ajustements en ayant présent à l'esprit l'ensemble du système. Des mesures de gestion publique efficaces exigent que l'on diagnostique clairement les problèmes et que l'on évalue les résultats obtenus.
- S'il est vrai que tous les gouvernements de l'OCDE sont soulevés par la même marée mondiale, il n'y a pas de gestion publique universellement valable. L'histoire, la culture et le niveau de développement donnent aux gouvernements des caractéristiques et des priorités différentes. Le travail d'adaptation peut bénéficier des enseignements apportés par d'autres administrations, mais sauf si les pays sont vraiment très semblables, les enseignements retirés seront plus profitables au niveau de la compréhension de la dynamique des systèmes qu'à celui des instruments et des pratiques spécifiques.
- Le problème tel qu'il se pose aujourd'hui concerne la façon dont on organise le secteur public de façon à ce qu'il puisse s'adapter aux besoins évolutifs de la société, sans perdre la cohérence de la stratégie et la continuité des valeurs de gouvernance. Des administrations modernisées sont certes plus réceptives à des groupes de citoyens. Dans un service public différencié et fragmenté, la capacité d'action collective a un coût. Les nouvelles approches de la gestion doivent aller au delà de la contractualisation et de l'établissement de comptes-rendus pour s'intéresser d'abord à l'articulation entre l'intérêt général d'une part et les motivations et les valeurs des individus d'autre part.

Les responsables de la politique de gestion publique des 20 prochaines années affrontent des choix politiques difficiles. Les pressions poussant à diminuer les activités à faible valeur, à trouver des modalités d'offre plus efficaces et à faire un usage optimal du secteur privé ne vont pas se relâcher. Dans bien des pays membres de l'OCDE il faudra en outre diminuer les crédits concernant les droits à prestations sociales. Dans la mesure où la plupart des gouvernements ne peuvent pas accroître la part de l'économie qu'ils prélèvent, il s'agit là des seuls moyens de financer la sécurité sociale, de remédier aux inégalités et à l'exclusion qui accompagnent la réussite des marchés, d'assurer la sécurité dans une société ouverte, et d'assumer au plan individuel et collectif les responsabilités globales d'ordre humanitaire, sécuritaire et environnemental qui assurent le caractère durable de nos valeurs et de notre prospérité. Le « *big bang* » des ajustements périodiques des dépenses publiques restera une dure réalité.

Dans le premier quart du 21^{ème} siècle les concepteurs de systèmes de gestion publique seront encore sollicités. Les demandes porteront sur des interventions et des politiques de réglementation plus ambitieuses dans les domaines du social, de la sécurité, de l'intergouvernemental et du marché. Cela exigera des qualités de leader de la part de fonctionnaires dont les capacités techniques, managériales et politiques auront été renforcées, qui réfléchiront et planifieront de façon concertée et sauront coopérer avec d'autres acteurs. Les gouvernants seront peut-être amenés à réinventer la notion de hauts fonctionnaires unis par des valeurs de gouvernance et une déontologie professionnelle communes.

Questions à débattre

Comment l'agenda de la politique de gestion publique a-t-il changé dans votre pays ?

Quels ont été les obstacles à la réalisation d'une vision globale de l'administration en matière de gestion publique ?

Que peut-on faire pour renforcer l'adaptabilité des systèmes de fonction publique ?

L'EXAMEN

1. L'Examen de la modernisation dresse un panorama de la modernisation du secteur public dans les pays membres de l'OCDE durant les 20 dernières années. L'étude présente les changements intervenus globalement dans la gouvernance et dans les administrations, résultat d'un examen attentif de l'interaction entre des politiques spécifiques de gestion publique et la dynamique de l'administration considérée dans son ensemble.

2. Axée sur un thème précis, notre recherche ne couvre cependant pas entièrement le sujet. Nous évoquons, mais sans les explorer à fond, des évolutions importantes telles que les déplacements de pouvoir entre niveaux d'administration, l'extension et la complexification de la réglementation, l'incidence des outils électroniques de communication et d'information, les nouveaux réseaux et les nouvelles relations avec les parties prenantes, et les grands changements intervenus dans l'offre de services. Nos ressources étant très limitées, nous nous sommes concentrés sur certaines dimensions de la gestion du secteur public, considéré comme une entité unique. Pour interpréter nos constatations nous avons été obligés de formuler une théorie plus générale sur ce qui se passe dans l'administration.

3. Nous avons fait l'hypothèse de départ que certaines mesures touchant la gestion publique revêtaient une importance particulière en tant que « leviers » agissant sur le comportement du secteur public. Nous avons procédé à une étude particulière des thèmes suivants : dispositions relatives à l'emploi public et à la fonction publique, performance, structures organisationnelles, responsabilité et contrôle, évolution du rôle du centre, administration ouverte et utilisation des mécanismes de type marché.

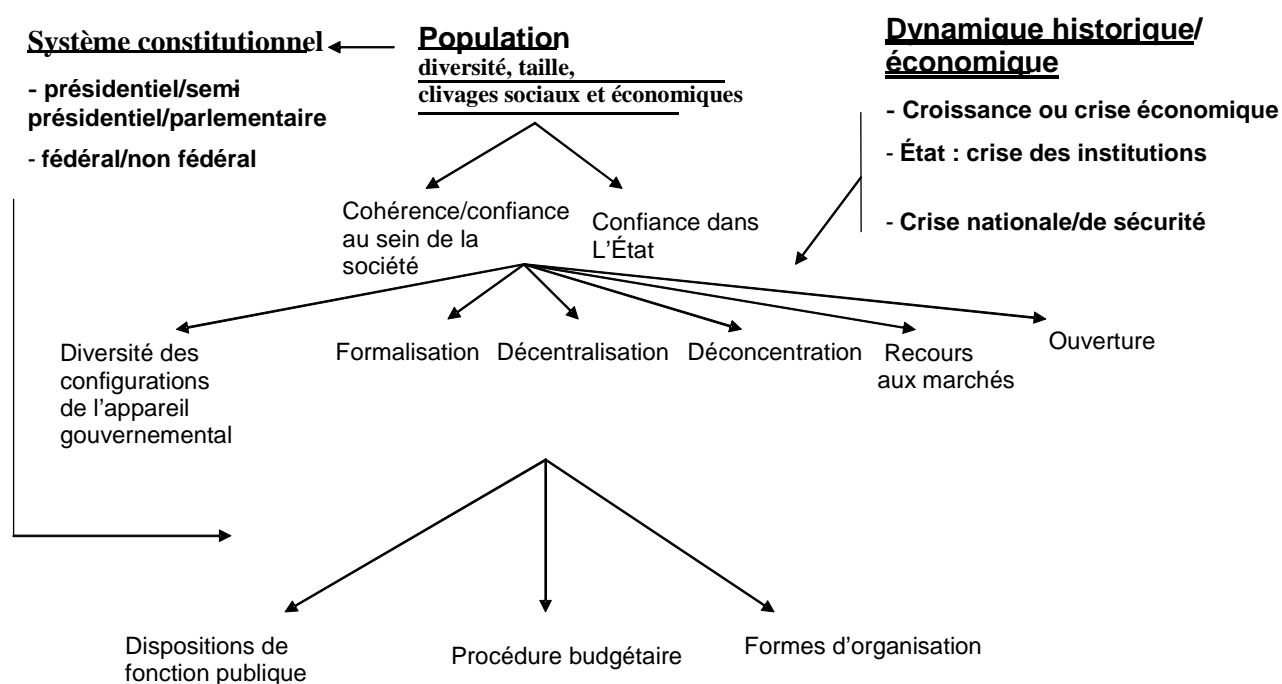
4. Une fois l'étude amorcée nous nous sommes aperçus que ces mesures n'étaient pas toutes de même nature. Certaines étaient des moteurs du changement, d'autres en étaient les conséquences ; quant à la « performance » il s'agissait d'une ambition sous l'influence non pas d'un, mais de plusieurs instruments de gestion publique. L'évolution du rôle du centre s'est révélée difficile à appréhender, dans la mesure où beaucoup d'éléments sont informels et dépendants du contexte et où l'information qualitative nécessaire nous faisait défaut. C'est donc de manière indirecte que nous avons traité du rôle du centre du gouvernement, lorsque nous avons évoqué sous différents thèmes la gestion décentralisée et déconcentrée. Nous n'abordons directement ici qu'un seul levier central : le système de gestion budgétaire et financière.

5. Ce document de synthèse rassemble nos conclusions générales sur l'influence que ces divers leviers ont exercé sur la gouvernance publique dans différents pays de l'OCDE, et il reflète la façon dont notre compréhension de la dynamique de la gestion publique et de la gouvernance a changé tout au long de la période des réformes. Il repère également les défis que les gouvernements auront à relever à l'avenir et aidera – c'est notre souhait – les gouvernements à réfléchir aux moyens de mener une politique de gestion publique cohérente, gérable et adaptée aux situations nationales.

L'IMPORTANCE DU CONTEXTE

La question la plus difficile à laquelle nous avons été confrontés lors de l'Examen concerne la pertinence et l'applicabilité d'une approche comparative au plan international à l'égard des questions relevant de la politique de gestion publique. Si les contextes nationaux sont très différents, quels enseignements les gouvernements peuvent-ils tirer les uns des autres ?

118. Les caractéristiques des états et de leurs systèmes administratifs sont issus à la fois de leur histoire et des circonstances. Le diagramme ci-dessous illustre la manière dont le contexte national peut à l'époque contemporaine irriguer la gouvernance et la politique de gestion publique :



119. Jusqu'où les systèmes de gestion publique vont-ils se réformer dans le sens de la décentralisation et de la délégation de compétences, du recours aux marchés ou de l'ouverture, et dans quelle mesure faut-il formaliser ou diversifier de façon plus ou moins marquée les dispositifs administratifs ? Ce sont là des questions qui sont fortement influencées par des facteurs structurels et par le cours de l'histoire. Des critères tels que la diversité, la taille et les clivages socio-économiques de la population affectent le niveau de confiance au sein d'une société ainsi que le sentiment de confiance en l'État. Ces derniers éléments influent de leur côté sur la capacité à décentraliser, à déléguer, à diversifier, à ouvrir l'administration ou à formaliser la gestion publique. En outre le niveau de sécurité ou la situation économique affectent différemment la capacité à réformer dans ces diverses directions. L'ensemble du système constitutionnel façonne les règles et procédures générales de la gestion et définit le seuil politique à partir duquel des changements interviendront dans tel ou tel domaine (par exemple la capacité de modifier les relations professionnelles), mais il n'affecte que de façon marginale la capacité de réformer dans un sens ou dans un autre.

120. Les différents domaines que nous avons étudiés nous ont amenés aux constatations suivantes :

- Les dispositions en matière d'emploi dépendent du contexte. Elles plongent généralement leurs racines dans la société en question. Il existe des différences dans les valeurs et les attitudes, notamment en ce qui concerne le rôle des syndicats, la responsabilité des entreprises à l'égard de leurs salariés, la possibilité de parvenir à un consensus, les attitudes à l'égard de l'autorité, la confiance dans les pouvoirs publics, le rôle du gouvernement, la disposition à obéir aux lois, le sentiment d'équité et le niveau de tolérance à l'égard des inégalités dans la société. Il semble toutefois exister des groupes de pays dans lesquels la gestion des ressources humaines (GRH) présente des dynamiques généralement similaires, de sorte que s'il était possible de les identifier il serait possible de concevoir un enseignement par l'étude des systèmes entre pays les plus proches.
- Au niveau de la rhétorique, la performance intéresse tous les pays membres de l'OCDE. En revanche la question du choix des instruments liés à la performance dépend du contexte. Un pays cherchant à élaborer une stratégie qui renforce la performance de l'ensemble d'un système doit aborder les types de problèmes suivants :
- *Globalement, la responsabilité est-elle collective ou individuelle ?* D'une manière générale il apparaît qu'un système central d'évaluation des résultats est celui qui convient le mieux aux systèmes collectifs, tandis que la procédure budgétaire et la gestion axées sur la performance conviennent aux systèmes dans lesquels la responsabilité est fortement individualisée.
- *Quelle est la nature du système de contrôle ?* Pour qu'une orientation vers la performance donne de bons résultats, les gestionnaires doivent disposer de liberté pour opérer leurs choix en matière de gestion. Le niveau de conformité aux contrôles en vigueur permet-il d'espérer que l'accroissement d'autonomie sera utilisé de manière responsable ?
- *Quelles sont les caractéristiques du problème de la performance ?* Exemples : les principaux points faibles touchent-ils à l'alignement des objectifs individuels avec ceux du service ? à la motivation des agents ? à l'obtention d'informations en retour crédibles ?
- *Les conditions préalables à l'emploi de certains instruments propres à la performance existent-elles ?* Exemple : pour réussir à instaurer une rémunération à la performance il faut que tout un ensemble d'éléments de gestion aient été mis en place. S'il aucun système robuste de contrôle interne n'existe, les comptes-rendus de performance ne seront pas fiables.
- Il n'y a aucune convergence dans la part des pays membres de l'OCDE en ce qui concerne les systèmes de responsabilisation et de contrôle. Or il s'agit là de systèmes qui complètent l'architecture constitutionnelle des pays en question. Les principales différences d'ordre constitutionnel concernent l'influence respective de l'exécutif, du législatif et du judiciaire et leur relation avec l'appareil de contrôle externe des comptes publics. Que le lieu où s'exerce ce contrôle soit la Cour des Comptes, le ministère des Finances, le Parlement, un Vérificateur général ou un Bureau de vérification dépend directement des dispositions sous-jacentes prises en matière de gouvernance. Il existe également des différences dans les procédures et les priorités de gestion publique. Les pays sont confrontés à différents risques, qui tiennent à leur environnement extérieur ou à la culture ambiante. Pour s'exercer efficacement, contrôle et responsabilisation doivent être calibrés par rapport à ces risques. Par exemple, on ne peut pas espérer que des modes de gestion reposant sur un contrôle social pointilleux fonctionnent là où la culture ambiante présente de fortes caractéristiques de clientélisme.

- Les changements de structure des organisations sont très dépendants du contexte. Les pays qui ont réussi jusqu'ici à créer des agences ministérielles disposaient d'une culture de service public bien enracinée et avaient un passé de corruption relativement faible aux niveaux tant politique qu'administratif. Il s'agit apparemment de conditions préalables essentielles dont l'absence explique que les réformes du type création d'agences n'aient pas bien fonctionné dans les pays en développement.

Le caractère souhaitable de certaines structures est également fonction du risque. Quand tout va bien, la tendance est à la diversité des formes d'organisation et à la délégation des pouvoirs, mais lorsque des intérêts d'État plus fondamentaux sont en jeu, par exemple lorsque la sécurité est menacée, les pays ont tendance à revenir à des formes d'organisation plus centralisées. De même on pourrait soutenir que plus le risque de corruption est élevé dans l'ensemble de la société, plus le secteur public doit être intégré verticalement.

Il est difficile de juger des mérites respectifs d'un contrôle des principales agences gouvernementales exercé par le biais de la culture (comme dans le cas de la Suède et du Japon) ou par voie de contrats – comme en Nouvelle-Zélande. Peut-être le premier modèle convient-il mieux à des pays de culture de service public « collectiviste », alors que le second est adapté à une culture où le *chief executive* est le pivot central du système de gestion. Il est en tout cas assez clair que si la culture administrative a tendance à être indisciplinée et portée à la corruption, un système formalisé s'avère plus sûr. Dans un tel cas il est d'ailleurs encore plus sûr de ne pas décentraliser les structures.

- À l'inverse des changements de structure, la procédure budgétaire et l'établissement de comptes-rendus sont en train de devenir une technologie internationale commune caractérisée par un degré élevé d'enseignements réciproques et d'évaluations comparatives. Les forces externes du marché et de l'économie ont poussé à confier à la procédure budgétaire un rôle plus actif de redéploiement. Les gouvernements dont la situation budgétaire est malsaine, imprévisible ou obscure sont pénalisés en termes de coûts d'emprunt et du climat peu attractif qu'elles offrent aux investisseurs. En outre les gouvernements sont de plus en plus liés les uns aux autres par un même cycle conjoncturel mondial.

Toutefois, lorsque la procédure budgétaire fournit la plate-forme à partir de laquelle s'introduisent des changements dans la gestion et dans d'autres aspects microéconomiques du processus administratif global, il existe une dépendance importante au contexte. Comme on l'a vu plus haut, on ne saurait juger a priori des mérites de mesures telles que l'individualisation des incitations à la performance, d'un recours accru aux mécanismes du marché et à des prestataires de services privés ou à des structures d'offres plus ou moins autonomes. La manière dont elles opéreront variera en fonction des institutions qui les sous-tendent.

Variations dans la dépendance à l'égard du contexte

121. La dépendance à l'égard du contexte varie selon les domaines de la gestion publique :

122. **Normes et principes internationaux.** Il existe des principes essentiels de protection des droits des individus que l'on considère comme étant d'application universelle, c'est-à-dire non dépendants du contexte. Il y a également des principes généraux de gouvernance auxquels adhèrent de nombreux pays et qui, dans certains cas, sont codifiés sous forme de normes et de pratiques exemplaires. Avec la mondialisation, le volume et l'étendue géographique de la fixation de normes internationales, qui constitue une fonction importante pour des organisations telles que l'OCDE, connaissent un développement rapide. Il existe un haut degré de consensus entre les pays membres de l'OCDE sur le principe d'administration réceptive et ce quel que soit le contexte national. En outre il existe entre pays membres de l'OCDE un consensus pour établir des codifications et des déclarations obligatoires au plan national et international

dans des domaines précis tels que l'établissement de rapports économiques, les statistiques nationales et la politique budgétaire. Au fur et à mesure que la mondialisation progresse, on peut s'attendre à voir s'élargir l'éventail des principes et des normes à dimension internationale sur des questions liées à la gestion publique. À l'OCDE, GOV a joué un rôle dans la négociation de ce type d'accords (sur les Conflits d'intérêts et la transparence budgétaire) et ce domaine va prendre de l'ampleur.

123. « **Pratiques exemplaires** ». Cette approche recherche des améliorations en s'inspirant des techniques qui ont réussi chez d'autres qui exercent la même activité. L'idée est séduisante, notamment parce qu'elle est d'une application aisée et peu coûteuse. Pourquoi consacrer du temps et des efforts à « réinventer la roue » ? Sa faiblesse est que les administrations peuvent être structurées de manière très différente et que les composantes de leurs systèmes sont interdépendants. Dès lors, l'utilité de l'introduction d'une technique particulière – par exemple la rémunération en fonction de la performance – sera déterminée par la qualité d'autres éléments de la gestion. L'approche par les « pratiques exemplaires » a été une forte composante des comparaisons entre administrations publiques durant toute la période examinée. Les instruments et mesures mis au point dans un secteur de l'administration ont été copiés ailleurs (ainsi le modèle d'agence *Next Steps* au Royaume-Uni et l'institution suédoise des Médiateurs ont été copiés dans d'autres pays). À l'OCDE, PUMA a fait connaître dans tous les pays membres les pratiques exemplaires dans toute une série de thèmes d'administration publique.

124. De tels emprunts ont connu des succès et subi des échecs. Les succès se rencontrent plutôt parmi des pays ayant de fortes similitudes – par exemple dans les pays Scandinaves – ainsi que dans les pays dérivés du modèle Westminster. Cependant on s'est beaucoup moins intéressé aux échanges entre types institutionnels différents au sein de l'OCDE. Dans l'aide internationale au développement il y a eu de nombreux exemples de pratiques mises au point dans des pays de l'OCDE et transférées dans des types d'institutions très différents et situés à des stades de développement différents. De tels transferts ont parfois été nuisibles, et il existe maintenant tout un ensemble d'avis d'experts défavorables à de tels transferts.

125. Le principal problème que soulève le transfert de « pratiques exemplaires » ne réside pas dans le principe de l'enseignement mutuel d'une pratique, mais dans la *nature de ce que l'on transfère*. Transférer un processus bien déterminé repose sur le fait que le nouveau cadre organisationnel soit similaire au précédent. Dans une organisation saine et bien gérée, une rémunération liée à la performance peut très bien renforcer le sens de la finalité de cette organisation. En revanche, dans une organisation hiérarchique, non transparente et « politique », elle va empirer la situation. L'échange a davantage de chances d'être valable s'il a porté sur la compréhension de la dynamique d'une organisation saine et performante, que s'il a porté sur une technique particulière.

126. Un dernier problème que pose l'apprentissage d'une pratique exemplaire peut résulter d'une mauvaise définition du problème ou d'un diagnostic défectueux. Prenons par exemple les gouvernements qui font une fixation sur un instrument particulier – du genre budget fonctionnel – sans avoir d'abord déterminé d'où vient la mauvaise performance de l'administration. Si cette mauvaise performance avait été mieux comprise, on aurait peut être pu y remédier plus efficacement par de meilleures capacités d'élaboration des politiques.

127. Notre conclusion est que l'enseignement a de meilleure chance de s'opérer au niveau des systèmes qu'à celui des instruments. L'analyse des systèmes encourage les acteurs à considérer les points où elle est réalisable, à identifier les différences et à dissuader de tenter des greffes qui pourraient bien être rejetées. Un domaine où l'apprentissage systémique a réussi a concerné les systèmes budgétaires nationaux, et notamment l'adoption dans l'ensemble de l'OCDE d'une procédure budgétaire descendante. Les principes d'une bonne procédure budgétaire sont applicables quel que soit le contexte national, car les politiques budgétaires revêtent un très grand intérêt pour les marchés internationaux, de sorte que les gouvernements veulent tous présenter leur politique de façon crédible. Ajoutons que les procédures

budgétaires font intervenir des domaines dans lesquels interviennent des principes entérinés internationalement, comme les comptes-rendus statistiques, la tenue des comptes et la transparence.

128. **Les politiques « a priori ».** C'est la thèse selon laquelle si une politique repose sur des principes intellectuels solides et s'y conforme la rend applicable à n'importe quelle sphère publique. Un certain nombre d'idées ont été introduites dans l'administration publique par la Nouvelle Économie Institutionnelle – par exemple la séparation, sur la base de la théorie des agences, entre agences chargées de la conception d'une politique et celles chargées de sa mise en œuvre. La force de cette approche est qu'elle est peu coûteuse et obéit à des « principes ». Ses faiblesses viennent de ce que le principe lui-même n'est pas très éclairant quant à la mise en œuvre (le gouvernement doit-il avoir deux agences de conception ou une centaine ?); de plus la réalité implique habituellement la mise en balance de principes contradictoires. Dans ce cas-ci la séparation entre conception et exécution trouve sa limite là où une fonction dépend fortement d'un savoir tacite qui n'est pas aisément appréhendé dans des comptes-rendus formalisés. Un autre exemple a concerné la formalisation des objectifs et des comptes-rendus de performance. Cette initiative présente des avantages, mais l'hypothèse théorique selon laquelle des informations non financières peuvent être vérifiées et jugées au même titre que des informations financières n'est pas réalisable en pratique. On préconise et on adopte des politiques de gestion a priori comme si elles ne dépendaient pas du contexte. Or elles en dépendent souvent.

129. **Approche « relativiste ».** Selon cette approche chaque système de gestion est unique en raison de son histoire, de la culture et des circonstances, de sorte que les améliorations ne peuvent qu'être endogènes. Il y a des zones de la sphère publique où le point de vue *relativiste* est justifiable. Lorsque les influences culturelles et sociales prédominent, par exemple à l'interface politico-administrative, il est souvent difficile d'isoler le facteur déterminant, et il devient alors quasiment impossible de le reproduire ailleurs. Ce n'est pas un domaine dans lequel des emprunts directs de techniques sont possibles. Si le principe du professionnalisme du service public dans l'aide aux décideurs est largement partagé, son implantation au niveau local dépend fortement de facteurs informels. Cependant le relativisme n'est pas tenable en tant que proposition générale – et il en est parfois fait un mauvais usage en l'utilisant comme moyen de défense contre l'application de normes et de principes internationaux bien établis.

Comment améliorer l'enseignement mutuel réciproque au niveau international ?

130. L'une des questions importantes que traite le Comité de la Gouvernance Publique est la façon dont les politiques de gestion publique sont transférables. Ce qui suit constitue un cadre dans lequel on peut formuler un tel jugement :

- Pour les questions couvertes par des normes ou principes internationalement admis ou qui sont en passe de l'être, on fait l'hypothèse que la dépendance à l'égard du contexte est faible. Les problèmes de contexte se posent au niveau pratique, lors de la mise en application du principe. Par exemple, il pourrait être généralement admis que les partis politiques doivent être financés d'une façon qui ne les rendent pas vulnérables à des influences contraires aux bonnes règles. Mais que la meilleure solution soit d'interdire tout financement privé ou d'assurer la transparence de tous les dons constitue un choix où l'influence du contexte est sensible.
- Emprunter ou promouvoir des instruments spécifiques au titre de « pratique exemplaire » n'est concevable qu'entre situations très similaires. Le type de savoir qui est le plus largement transférable est la compréhension de la dynamique des systèmes de gestion et de gouvernance. Pour aborder le changement dans le secteur public par une approche systémique plutôt qu'instrumentale, il faut d'abord *se concentrer sur le principal changement de comportement souhaité*, puis *diagnostiquer les raisons pour lesquelles la situation présente est insatisfaisante*, et enfin élaborer *un plan intégré couvrant les changements d'instruments qu'il faut opérer pour*

provoquer le changement de comportement souhaité. Les réformes qui décident de ce qu'est l'instrument approprié **avant d'avoir diagnostiqué** la nature du problème à traiter risquent fort d'échouer.

- Tous les instruments de gestion publique doivent être testés dans le type d'environnement dans lequel ils sont supposés opérer, même ceux qui sont a priori très convaincants. Il est vrai que l'évaluation de tels instruments est généralement une tâche difficile et coûteuse, mais étant donné qu'une fois mis en place ils sont là pour longtemps, le rapport coût/avantages peut finalement être très élevé.

131. Enfin il est possible de mieux saisir la dynamique de son propre système de gestion grâce à l'étude d'autres administrations *présentant des similitudes avec le système qu'il s'agit de traiter*. Nos travaux ont révélé qu'il existait d'importantes zones de similarités ou de différences systémiques selon que les systèmes administratifs présentaient :

- une gestion des ressources humaines « collectivisée » ou individualisée (au plan national et dans l'administration) ;
- un enracinement dans une culture nationale unifiée ou diversifiée ;
- un risque de non conformité (au plan national et dans l'administration) faible ou élevé ;
- une gestion centralisée ou déléguée ;
- une fonction publique prestigieuse ou peu prestigieuse ;
- une prédominance de contrôles *a priori* ou *a posteriori* ;
- un contrôle parlementaire fort ou faible ;
- des cultures administratives transparentes ou opaques (notamment quant au degré de responsabilisation) ;
- des agences publiques unifiées ou réparties ;
- une syndicalisation forte ou faible ;
- des relations professionnelles à base de coopération ou d'affrontement ;
- un système de carrière ou un système d'emploi dans la fonction publique ;
- une forte ou une faible tendance à recourir aux mécanismes du marché et aux opérateurs privés.

132. Notre Examen nous a amené à penser que de tels facteurs créent des dynamiques différentes dans les processus de gestion publique. S'agissant de gérer les transferts de connaissances entre contextes nationaux, la première tentation consiste précisément à regrouper ensemble les pays semblables. Mais il serait trop réducteur de dire que les Scandinaves ne devraient tirer d'enseignements que de leurs pays voisins. Ce serait sous-estimer les différences qui existent entre pays culturellement similaires, et passer à côté des véritables possibilités de la gestion publique comparative. Au regard de tel ou tel critère de la liste ci-dessus, il peut y avoir plus de similitudes entre le Japon et la France qu'entre la France et l'Italie, par exemple. Sur certains critères la Corée peut avoir plus de points communs avec l'Irlande qu'avec le Japon. Comprendre comment ces facteurs opèrent dans différents cadres nationaux est une source potentiellement riche d'enseignement intergouvernemental. L'approfondissement de cette approche sera l'objet de travaux futurs.

LA MODERNISATION MISE EN LUMIÈRE

133. Il y a 20 ans quelques réformateurs du secteur public avaient l'ambition de rénover ou de remplacer ce qu'ils estimaient être un ensemble d'institutions surannées. D'autres se sont opposés à ces idées, craignant une intrusion de notions mercantiles et économiques dans le domaine complexe de l'administration publique, ce qui ferait peser un risque sur l'intérêt général. Au sein de PUMA et d'autres fora, les représentants des différents pays ont pris position pour ou contre. Dans maints pays, les praticiens ont commencé à expérimenter de nouvelles approches. Sur le banc de touche, les universitaires spécialistes des questions d'administration publique s'arrachaient les cheveux.

134. 2005 introduit une perspective différente. Les deux points de vue avaient une certaine valeur, mais le moteur du changement n'a pas été les idées nouvelles sur la gestion publique. L'impulsion est venue des développements sociaux, économiques et technologiques survenus dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, qui ont fait pression sur tous les gouvernements de la planète pour qu'ils s'adaptent aux nouveaux problèmes, aux nouvelles capacités et aux nouvelles relations entre les citoyens et les états¹. Il était indispensable d'introduire de nouvelles idées sur la gestion publique. Mais il était encore plus important de les incorporer dans les institutions et dans les valeurs qui constituent l'architecture de la gouvernance dans les pays membres de l'OCDE.

Les tendances d'évolution du contexte

- La gouvernance est un chantier qui évolue. Non seulement de nombreux pays en sont encore à s'abstraire de régimes dépourvus des éléments essentiels à ce que nous considérons maintenant comme une bonne gouvernance, mais cette idée elle-même est en pleine évolution. La gouvernance doit continuer à s'adapter en réponse à des pressions telles que l'extension des marchés nationaux et internationaux, les transferts de pouvoirs entre niveaux d'administration, les technologies de persuasion et de destruction de masse, la perméabilité des frontières nationales, la vulnérabilité des sociétés libres vis à vis du terrorisme, l'influence exercée, pour le meilleur et pour le pire, par les communautés de valeurs et d'intérêts qui se mondialisent.
- Administrations et marchés se sont développés à un rythme rapide. En dépit de la croissance phénoménale de l'économie de marché, la croissance de la sphère publique a été tout aussi rapide. Les différentes sociétés de l'OCDE continuent de tracer la frontière entre le public et le privé de façon différente, et ces frontières sont restées relativement stables au fil des années.
- Les tensions budgétaires sont venues non pas du recul des administrations, mais du fait que l'on a stoppé leur croissance, en obligeant de ce fait à des redéploiements. Après des décennies durant lesquelles les nouvelles initiatives de la puissance publique pouvaient être financées par des recettes supplémentaires, les pays de l'OCDE ont atteint les limites du financement accessible – des limites différentes selon les sociétés, et qu'il est parfois très pénible de respecter.
- Les pressions qui se sont exercées en faveur du changement dans les administrations publiques sont venues de plusieurs sources : la convergence des activités publiques et privées, le marché du travail, les nouvelles attentes en matière d'ouverture, d'imputabilité et de service, la disponibilité de nouvelles technologies de l'information et de la communication, et tout spécialement les

1. *Public Management Reform – A Comparative Analysis* ; le panorama qui fait autorité de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert (Oxford University Press, seconde édition, 2004), conclut par cette déclaration « ... un ingrédient primordial d'une stratégie de réforme réussie est qu'elle doit créer et entretenir les conditions grâce auxquelles de « petites améliorations » – dont beaucoup sont imprévues et imprévisibles – peuvent s'épanouir ».

demandes adressées à l'État, qui sont d'une nature différente de celles que l'on a connues à un stade antérieur de la création d'une nation.

- Le dosage des interventions publiques a également changé de manière significative. Les états ont pris leurs distances à l'égard de nombreuses activités commerciales, soit totalement, soit en les soumettant à de nouveaux régimes de réglementation. Il y a eu un certain recul des services directement offerts et des subventions versées aux industries, mais à l'inverse une augmentation des transferts sociaux et des aides aux modes indirects de prestation de services. Ajoutons que le champ de la réglementation s'étend avec le caractère de plus en plus complexe de la société.
- Les gouvernements se trouvent confrontés à des problèmes qu'il n'est pas facile de résoudre par une offre directe de services publics. Des politiques plus ambitieuses réclament des interventions plus complexes et une collaboration avec des opérateurs non gouvernementaux.

Réflexions sur la gestion publique

135. L'axe principal de cet Examen a été constitué par les processus de gestion au niveau de l'administration globale, et à la façon dont ils ont changé en réponse à des demandes nouvelles. Nous avons décrit ce thème sous l'intitulé de « Politique de gestion publique »².

136. Cette période a été, et est encore un temps de changements structurels profonds pour de nombreux gouvernements de l'OCDE. De tels changements sont source de perturbations et de dissensions dans la mesure où ils dérangent les intérêts du personnel politique, des fonctionnaires, des autres institutions et de l'ensemble du public. Comme l'accent était mis sur le changement, les dimensions formelles et instrumentales de la gestion sont devenues prééminentes. Le fait que les organisations du secteur public aient adopté de nouveaux paradigmes a abouti à ce que les premiers résultats ont été peu adaptés, ambigus, voire contreproductifs. Il faut du temps, de l'expérience et de l'apprentissage pour que les capacités et la culture du service public effectuent les ajustements nécessaires à l'assimilation des changements. Au bout du compte ce sont des considérations relevant du politique et de la gouvernance qui détermineront si le changement valait la peine d'être opéré.

137. Mais si la gestion publique a changé, c'est parce que le monde a changé, et non pas l'inverse. Il n'est pas question de revenir en arrière. Pour aider à progresser, notre Examen a repéré quelques domaines auxquels la conception et la mise en œuvre d'une politique de la gestion publique doit prêter attention :

- La politique de la gestion publique a maintenant un profil politique beaucoup plus marqué qu'il y a 20 ans. C'est une bonne chose dans la mesure où cela garantit une constance du leadership en cas de changements difficiles. Mais il existe dans le même temps les dangers soit de politiser des dispositions que l'on devrait envisager à la lumière de la gouvernance à long terme, soit d'apporter à des problèmes très ardues des solutions séduisantes mais inefficaces.
- Il n'y a aucune ligne clairement marquée séparant la gouvernance de la gestion publique, car tout changement significatif que l'on introduit dans l'administration publique entraîne des changements pour la gouvernance. Il existe une hiérarchie de ces conséquences pour la gouvernance, que nous décrivons (par ordre croissant d'importance) par les termes de *réceptivité*, *responsabilité* et *légitimité*.

2. Cette approche est suggérée par Michael Barzelay dans "The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue", University of California Press, 2001.

- Les politiques de gestion publique doivent être conçues et ajustées dans l'optique de l'administration considérée dans son ensemble. Il est facile de connaître les nouveaux instruments de gestion publique envisageables. Il est beaucoup plus difficile de créer la capacité de comprendre un environnement social et administratif précis au point d'être en mesure d'y introduire des changements effectifs.
- La période de réforme s'est caractérisée par des mesures qui, individuellement et globalement, calibrent les structures, les processus et les services des administrations publiques en fonction des besoins de groupes cibles et d'individus. Cela distend le lien entre l'offre d'un service et le contrôle exercé par le centre, et crée un fief micro politique défenseur du dit service. Ces avantages deviennent des problèmes lorsque le service doit être réduit ou supprimé. Les gouvernements devront de plus en plus s'accoutumer à prélever des ressources dans les services existants pour les affecter à de nouveaux services. Trop de réceptivité peut entraver l'adaptabilité.
- Le fait que le politique soit tenu de persuader le grand public de la nécessité de diminuer les dépenses a eu tendance à conférer une dimension exagérément idéologique aux réformes du type *Big Bang*. La rhétorique du changement peut être indûment critique à l'égard de la gestion publique existante, et faire preuve en revanche d'un optimisme excessif quant à la capacité des nouveaux instruments. Étant donné que le besoin d'un redéploiement budgétaire périodique ne va pas en diminuant, il faudrait dépolitiser ces ajustements.
- Les ambitions du secteur public moderne ne sont réalisables que dans la mesure où les agences et leur personnel intériorisent les motivations, valeurs et disciplines nécessaires. Un résidu indésirable que les changements structurels ont laissé derrière eux est l'excessive confiance dans la capacité des instruments à transformer à eux seuls les comportements. À notre avis il est nécessaire d'investir dans la création d'une capacité de gestion publique plus systématique et plus empiriquement fondée dans les gouvernements des pays membres de l'OCDE.
- Un sous-produit de la période des réformes a été une terminologie de la gestion publique conçue pour persuader, plus que pour analyser. Cela encourage une fixation sur les instruments et une tendance à cheminer cahin-caha d'une réforme à l'autre. La capacité d'adapter les structures gouvernementales serait renforcée par davantage de sobriété dans l'analyse et l'évaluation, sans nier pour autant la nécessité de persuader pour mettre en œuvre le changement.
- Si tous les gouvernements de l'OCDE sont soulevés par la même marée, les navires concernés sont très différents. Jamais l'enseignement mutuel n'a eu autant d'importance, mais copier servilement les techniques de gestion des autres n'a guère de valeur. Il nous faut de meilleures façons d'analyser la dynamique et les priorités propres aux structures administratives publiques, et de meilleures hypothèses pour intervenir de façon adéquate. L'apprentissage international de la gestion publique progresserait si l'accent était mis plus sur la dynamique des systèmes que sur les instruments, et si l'on pouvait s'appuyer sur des bases empiriques plus solides pour affirmer s'il y a eu succès ou échec.

Les constats dans les domaines clés de la politique de gestion publique

138. Le principal défi que les gouvernements de l'OCDE ont à relever est de trouver dans la gestion publique présente les gains d'efficacité suffisants pour financer les demandes croissantes adressées au gouvernement du 21^{ème} siècle. Il faudra sans cesse définir des priorités, procéder à des réductions, redéployer, innover dans la gestion – mais sans avoir l'espoir que faisaient miroiter les réformateurs, à savoir qu'après une période de souffrances politiques et administratives, des motivations auto correctrices prendraient le relais.

- La privatisation, le passage de la prestation de services à la réglementation, la création de quasi-marchés et l'externalisation sont des instruments essentiels de l'administration moderne dans la mesure où ils répondent aux changements dans les besoins et dans les capacités de la société. Leur pertinence ne doit pas se décider à partir d'un principe général, mais en fonction des avantages et des risques pour le secteur concerné, sans perdre de vue les intérêts collectifs à long terme et les préoccupations de gouvernance de la société en question.
- La procédure budgétaire est apparue comme un instrument essentiel de gestion stratégique pour le redéploiement des ressources et comme un vecteur des changements dans la gestion. La nécessité d'utiliser l'argent du passé pour financer de nouveaux services a requis une procédure budgétaire descendante plus vigoureuse. Les administrations aimeraient que les grands redéploiements de ressources s'effectuent sans heurts et au moment opportun, mais en fait nous avons observé que ces changements surviennent de façon aléatoire, avec des phases de stabilité ponctuées de brefs épisodes politiquement spectaculaires de réforme et d'ajustements. Ces périodes d'ajustement assurent également l'ouverture du système à de nouvelles idées.
- Dans toutes les dimensions de la gestion, l'informel, les motivations, les valeurs et les attitudes des individus importent plus que les systèmes formalisés. Les stratégies visant à renforcer le contrôle et la responsabilisation doivent en tenir compte sous peine d'échouer. La gestion axée sur la performance peut – et doit – permettre un allègement des contrôles sur les moyens et les procédures. Mais ce n'est pas parce que le formalisme des plans et des comptes-rendus de performance deviennent le système de contrôle, c'est plutôt parce que les contrôles formalisés peuvent être partiellement remplacés par des contrôles sociaux au fur et à mesure que le personnel intériorise les buts de l'organisation. Le prix à payer sera que l'encadrement supérieur devra accorder à la gestion beaucoup plus d'attention que ce n'était le cas dans une bureaucratie traditionnelle.
- L'adaptation des formes d'emploi dans la fonction publique revêt une importance capitale. Alors que les pays ont tendance à conserver soit un système plus individualisé (systèmes d'emploi) soit un système plus collectif (systèmes de carrière), ils ont introduit des changements qui mettent en question la cohérence globale de leur régime de fonction publique. Les deux systèmes ont leur logique et leurs mécanismes de sauvegarde propres qui pourraient disparaître s'il y a brouillage des valeurs.
- Le choix des hauts fonctionnaires, leur gestion, leur perfectionnement et leur responsabilisation sont hautement prioritaires dans un large éventail de pays. Le « leadership » est considéré comme l'élément clé pour conduire le changement, motiver le personnel, accroître les performances et conforter les valeurs. Il y a des conflits entre ces objectifs, et les gouvernements doivent énoncer clairement leurs priorités.
- La gestion publique axée sur la performance va perdurer. Les sociétés sont maintenant trop complexes pour n'être régies que par des règles touchant les moyens et les procédures et par une culture imprégnée d'esprit civique. On a eu toutefois tendance à *surestimer* les possibilités que recèlent les approches axées sur la performance de changer les comportements et la culture, et de *sous-estimer* les difficultés qu'il y a à faire en sorte que, dans les processus de gestion publique, les objectifs et les résultats de performance deviennent des automatismes.
- Gérer en fonction des performances exige des contrôles appropriés. Cependant les systèmes de contrôle n'arrivent pas à évoluer au rythme voulu. Dans les pays de l'OCDE, les systèmes de contrôle internes ne couvrent pas vraiment les informations en matière de performance. Les rapports et audits externes de performance sont encore peu développés : la plupart des

informations sur les résultats atteints transmises aux parlements n'ont pas été vérifiées de manière indépendante. Une grande partie de ces informations reste inutilisée. Les problèmes inhérents au contrôle des rapports non financiers limite les possibilités de rendre les fonctionnaires formellement responsables des performances des administrations.

- Dans un nombre croissant de pays la responsabilité est assignée à des individus plutôt qu'à des groupes ou à des organisations. Cela marche bien dans les domaines sans complication. Mais dans les secteurs délicats de l'action publique, il est difficile d'individualiser la responsabilité pour des politiques qui doivent être menées en collaboration et où l'on a du mal à isoler l'impact qu'ont eu les actions menées. Il est difficile de trancher entre l'individualisation de la responsabilité – mais en passant à côté de l'intention du législateur et en décourageant peut-être le travail en équipe, et l'instauration d'une responsabilité collective qui rend difficile l'assignation individuelle des récompenses et des sanctions.
- Les gouvernements doivent sans cesse ajuster leurs structures pour rester pertinents. Dans beaucoup d'entre eux, la tendance bien ancrée à considérer les modifications des structures comme une « donnée » intangible sera difficile à conserver à l'avenir. Ces changements créent cependant de sérieuses discontinuités et ne devraient être envisagés qu'après avoir épuisé les remèdes fournis par la gestion. Les gouvernements ont besoin de disposer d'une vision globale de l'administration montrant comment une structure s'articule avec des finalités et des intérêts globaux ; il leur faut également posséder des règles et des procédures permettant, en démocratie, de superviser et de responsabiliser tous les organismes publics.

POUR CONCLURE

139. Dans les pays membres de l'OCDE, les deux dernières décennies ont vu affluer tout un courant d'idées et d'initiatives dans le domaine de la gestion publique. Nombreux étaient les gouvernements de l'OCDE qui escomptaient qu'un désengagement de l'État vis à vis des activités commerciales, un meilleur pilotage, moins de bureaucratie ainsi qu'une plus large utilisation de la réglementation et d'une offre non administrative permettraient de diminuer les dépenses des administrations. Grâce à ces mesures certains gouvernements de l'OCDE sont devenus plus efficaces. Mais il apparaît que les tensions budgétaires qui ont déclenché le mouvement de modernisation ne tenaient pas pour l'essentiel à l'inefficacité de l'administration. Elles étaient en fait annonciatrices de changements survenus au plus profond de la société. L'administration publique traditionnelle n'était pas foncièrement défectueuse – en fin de compte elle a dans de nombreux cas fourni les infrastructures physiques et humaines et assuré les conditions du marché propices les une et les autres à un essor sans précédent de la prospérité et de la sécurité. Les tensions en question étaient les symptômes d'une discordance entre d'un côté les administrations publiques d'une part, et des sociétés en train de changer et des citoyens plus instruits et plus autonomes à la recherche d'un nouveau contrat social d'autre part. L'administration publique est plus présente qu'il y a 20 ans. Mais la nature des problèmes d'action publique, ainsi que les modalités d'intervention et leur combinaison sont en train de se transformer profondément.

140. Les réformes qu'a connues le secteur public dans les pays de l'OCDE au cours des 20 dernières années n'ont pas « réinventé l'administration ». Disons, de façon de plus réaliste, qu'il s'agit d'une période durant laquelle les pouvoirs publics ont fait d'énormes efforts pour suivre le rythme des changements dans la société. Dans ce processus nombreux ont été les pays dans lesquels des idées nouvelles ont trouvé preneurs rendant du même coup l'administration publique plus flexible et plus transparente. Mais la dynamique du changement a aussi montré que les dispositions propres à l'administration publique sont inextricablement liées en profondeur aux institutions de gouvernance publique, et que les modifications de la gestion qui affectent le rôle de l'administration peuvent revêtir un caractère hautement politique. Du point de vue de la gouvernance, il y a trois valeurs à respecter par l'administration, qui sont par ordre d'importance croissante la réceptivité, la responsabilité et la légitimité. Les responsables de la politique de la gestion publique doivent être conscients des impacts possibles de leurs décisions à ces trois niveaux.

141. Les contraintes budgétaires ont été le principal moteur des réformes. On constate après coup qu'elles n'ont pas déclenché de mutation fondamentale dans la réflexion sur le rôle de l'État dans la société. Elles ont plutôt servi de signal montrant qu'après des décennies durant lesquelles la croissance des dépenses publiques avait été plus rapide que celle de l'économie on avait atteint les limites du financièrement abordable. Depuis environ les années 1980, économies et administrations publiques ont progressé au même rythme dans l'ensemble de l'OCDE. Au sein de cet ensemble, les principales tendances ont été la baisse du poids relatif des administrations aux États-Unis et dans les pays relevant du système de Westminster, d'importants accroissements au Japon et en Corée et une certaine progression en France et en Allemagne.

142. Les responsables des politiques de gestion publique des 20 prochaines années auront à faire face à des choix politiques difficiles. Les pressions poussant à diminuer les activités à faible valeur, à trouver des modalités d'offre plus efficaces et à faire un usage optimal du secteur privé ne vont pas se relâcher. Dans bien des pays de l'OCDE il faudra en outre diminuer les crédits consacrés aux droits à prestations sociales. Dans la mesure où la plupart des gouvernements ne peuvent pas accroître la part de l'économie

qu'ils prélèvent, ce sont là les seuls moyens dont ils disposent, non seulement pour financer la sécurité sociale, remédier aux inégalités et à l'exclusion qui accompagnent la réussite des marchés et assurer la sécurité dans une société ouverte, mais également d'assumer au plan individuel et collectif les responsabilités globales d'ordre humanitaire, sécuritaire et environnemental qui assurent le caractère durable de nos valeurs et de notre prospérité. Le « *big bang* » des ajustements périodiques des dépenses publiques restera une dure nécessité.

143. Dans le premier quart du 21^{ème} siècle les concepteurs de systèmes de gestion publique seront encore sollicités. Les demandes porteront sur des interventions et des politiques de réglementation plus ambitieuses dans les domaines du social, de la sécurité, de l'intergouvernemental et du marché. Cela exigera des qualités de leader de la part de fonctionnaires dont les capacités techniques, managériales et politiques auront été renforcées, qui réfléchiront et planifieront de façon concertée et sauront coopérer avec d'autres acteurs. Les gouvernants seront peut-être amenés à réinventer la notion de hauts fonctionnaires unis par des valeurs de gouvernance et une déontologie professionnelle communes.