

Non classifié

GOV/PGC/A(2004)2



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

21-Oct-2004

Français - Or. Anglais

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

**GOV/PGC/A(2004)2
Non classifié**

ORDRE DU JOUR PROVISOIRE ANNOTÉ

30ème Session du Comité de la gouvernance publique

**28-29 octobre 2004
Siège de l'OCDE, Paris**

Pour plus d'informations veuillez contacter Jennifer Stein,
tél: 33 1 45 24 78 32 ; e-mail: jennifer.stein@oecd.org

JT00172227

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

Français - Or. Anglais

COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

ORDRE DU JOUR PROVISOIRE ANNOTÉ

30^{ème} session du Comité de la gouvernance publique
Siège de l'OCDE, Paris
28-29 octobre 2004

Jeudi 28 octobre 2004

Session spéciale du PGC sur la modernisation du secteur public :
« Une administration qui s'adapte : des défis nouveaux, des contextes différents, des valeurs communes »

Session du matin : 9h30 – 13h00

- | | | |
|---------------|--|------------------|
| 9h30 – 9h45 | Adoption de l'ordre du jour et observations liminaires de la présidence | GOV/PGC/A(2004)2 |
| 09h45 – 13h00 | Session plénière :
Modernisation du secteur public :
« Une administration qui s'adapte : des défis nouveaux, des contextes différents, des valeurs communes » | |

Session de l'après-midi : 14h30 – 18h00

- | | | |
|---------------|--|-------------------|
| 14h30 – 16h15 | Groupes de discussion :

1. Définition du problème et stratégie de modernisation

2. Adaptation et liberté managériale : alliés ou rivaux ?

3. Adaptation et réactivité politique : des rôles nouveaux et d'autres relations entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires dans l'administration moderne | GOV/PGC/RD(2004)7 |
| 16h45 – 17h45 | Session plénière : résumé des débats des groupes de discussion, réactions des délégations et examen des résultats du symposium | |
| 17h45 – 18h00 | Conclusions du Président | |
| 18h00 | Réception offerte par le Gouvernement du Mexique | |

N.B. Les pauses-café auront lieu à 11h00 et 16h15 environ

Vendredi 29 octobre 2004
30^{ème} session du Comité de la gouvernance publique, suite

Session du matin : 9h30 – 13h00

9h30-9h50	1. Approbation du compte rendu de la 29 ^{ème} session du Comité de la gouvernance publique	GOV/PGC/M(2004)2
	2. Renouvellement du Bureau	
	3. Remarques liminaires du Président	
9h50-11h15	4. Modernisation de l'administration	GOV/PGC(2004)17 GOV/PGC(2004)18 GOV/PGC(2004)18/ANN GOV/PGC(2004)19 GOV/PGC(2004)20
11h15-11h45	<i>Pause-café</i>	
11h45-12h30	Modernisation de l'administration, suite	
12h30-13h00	5. Compte rendu de plusieurs réunions récentes	GOV/PGC/RD(2004)8 GOV/PGC/RD(2004)9

Session de l'après-midi : 14h30 – 18h00

14h30-15h30	6. Discussions sur une éventuelle réunion ministérielle informelle fin 2005	GOV/PGC(2004)31
15h30-17h30	7. Activités avec des pays non-membres	
	– Stratégie concernant les activités avec les pays non-membres	GOV/PGC(2004)21
	– Programme sur la Chine	
	– Russie	GOV/PGC(2004)27
	– Moyen-Orient et Afrique du Nord	C(2004)168
	– NEPAD	GOV/PGC(2004)28

NOTES

SESSION SPÉCIALE DU COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

**MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC :
« UNE ADMINISTRATION QUI S'ADAPTE : DES DÉFIS NOUVEAUX, DES CONTEXTES
DIFFÉRENTS, DES VALEURS COMMUNES »**

1. L'objet de cette session de type symposium est de permettre aux membres du Comité d'engager des discussions approfondies sur un aspect particulier de son programme de travail en matière de modernisation du secteur public : les capacités d'adaptation de l'administration.

Thème : « Une administration qui s'adapte »

2. Le symposium s'efforcera de déterminer comment renforcer la capacité du secteur public à s'adapter correctement à l'évolution des problèmes et des conditions au niveau national. Dans ce cadre, on entend par « adaptabilité » la capacité du secteur public à soutenir l'évolution des mesures stratégiques – ainsi que les grands investissements et les cessions réalisés pour obtenir la capacité nécessaire à l'accomplissement de ces changements – et à promouvoir une plus grande résilience des sociétés et des économies.

3. Les administrations sont en permanence contraintes de s'adapter à des défis venus de l'extérieur comme de l'intérieur. Les pressions qui s'exercent en faveur des ajustements à l'économie internationale ou en matière d'immigration et l'exposition plus grande aux risques obligent les administrations à évoluer. A ces pressions s'ajoutent différentes contraintes intérieures, comme des problèmes sociaux nouveaux, le vieillissement des populations, les contraintes budgétaires et les évolutions technologiques qui suscitent une demande croissante de services de meilleure qualité de la part des citoyens. Dans les années 80 et 90, on a commencé à penser dans certains pays que c'était l'administration la source du problème, et il existe en effet des domaines dans lesquels l'intervention traditionnelle des pouvoirs publics devient inutile ou nuisible. Cependant, le secteur public reste la première source de solutions pour certains problèmes collectifs nouveaux, d'ordre sociétal et environnemental.

4. Dans cet environnement changeant et de plus en plus complexe, il est important que le secteur public ait la capacité de s'adapter et de relever les défis à mesure qu'ils se présentent. Cependant, l'adaptabilité n'est pas une fin en soi. Les administrations publiques doivent être capables de s'adapter pour continuer d'assumer correctement leurs fonctions essentielles. Ces fonctions – et les conditions dans lesquelles elles sont mises en œuvre – évoluent avec le temps. Le statu quo n'est pas une solution à retenir, mais il faut éviter ou atténuer les changements qui compromettent la confiance de la population à l'égard des institutions publiques ou des valeurs de gouvernance. Le gouvernement ne peut toutefois tout faire tout seul. Les administrations doivent prendre des mesures pour accroître la résilience et la responsabilité de la part de la société et des acteurs économiques. En même temps, elles doivent entretenir les valeurs communes à la plupart des secteurs publics, comme l'équité, la transparence, l'obligation démocratique de rendre des comptes, l'adhésion au principe de la primauté du droit, etc.

5. Les administrations de tous les pays sont soumises à des pressions similaires en faveur du changement, mais les risques auxquels elles doivent faire face et leur capacité à les gérer varient en fonction du contexte national. Les spécificités de l'environnement institutionnel, l'histoire et la culture influent sur la capacité de l'administration à s'adapter à l'évolution des circonstances. Les pays font face à des contraintes différentes lorsqu'ils essaient de susciter des changements. Comme les contextes sont différents, les solutions le sont aussi : les solutions ou les instruments utilisés ne peuvent s'appliquer dans tous les contextes et donner les mêmes résultats.

6. Les gouvernements essaient d'améliorer la capacité générale de leurs administrations à s'adapter à des environnements en évolution en conférant une plus grande souplesse aux personnes, aux processus, aux organisations et à la prestation de services. Il faut pour cela modifier les pratiques du secteur public en matière d'emploi, créer de nouvelles structures organisationnelles, déléguer des pouvoirs à partir du centre, accroître la souplesse des gestionnaires et des organisations afin d'obtenir des résultats en réduisant les contraintes financières et réglementaires des autorités centrales, en modifiant les modes de prestations de services, en introduisant la concurrence et la sous-traitance et en créant de nouveaux mécanismes de reddition des comptes aux hommes politiques et aux citoyens.

7. Les leviers du changement les plus efficaces – et leur composition – dépendent des éléments que le gouvernement veut modifier sur le plan des incitations et du comportement du secteur public. Il n'existe pas de problème générique de « réforme » applicable à toutes les administrations : les tentatives réalisées pour susciter des évolutions ne seront efficaces que si elles se fondent sur une définition claire de la nature du problème et prennent la forme d'interventions puissantes, soutenues et sur plusieurs plans. La définition du problème amène à poser plusieurs questions importantes :

- Le problème général du secteur public est-il celui d'un manque de cohésion ou d'un manque d'innovation ?
- Les pouvoirs publics souhaitent-ils que les fonctionnaires soient plus réactifs sur le plan politique ou plus réactifs par rapport à l'opinion publique en général ?
- Faut-il moins d'administration, une administration différente ou une administration de meilleure qualité ?
- Alors que l'administration doit céder une partie de ses activités dans certains domaines, doit-elle investir dans d'autres ?
- A mesure que les problèmes du secteur public deviennent plus complexes, réalise-t-on des investissements fructueux pour améliorer la capacité d'analyse et d'information afin de les résoudre ?
- L'objectif est-il de renforcer le rôle du citoyen en tant que consommateur de services particuliers ou de faire en sorte qu'il « s'approprie » l'administration dans son ensemble ?
- S'intéresse-t-on à l'efficacité des services publics ou à une redéfinition du contrat social existant sur le rôle de l'administration dans la société ?

Il est essentiel que ces aspects soient clairs ; dans le cas contraire, les efforts de réforme réalisés risquent d'être contradictoires ou trop disséminés pour être efficaces.

8. Les propositions qui font reposer la bonne adaptation de l'administration à l'évolution des besoins de la société sur la capacité qui existe dans chaque gouvernement de comprendre les caractéristiques profondes du système administratif, de définir la nature particulière du problème à régler et de prévoir des interventions ou des mesures conçues en fonction des caractéristiques du système national dans son ensemble, revêtent une importance particulière pour ce symposium. Il ne s'agit pas de promouvoir une planification centrale forte de la réforme du secteur public – l'administration est trop complexe pour une telle solution. Il s'agit plutôt de déterminer comment donner à un processus de changement et d'adaptation en cours et largement imprévisible une orientation qui tienne mieux compte du système en général et des caractéristiques des pays.

Session plénière

- Premièrement, le Président du Comité de la gouvernance publique prononcera quelques remarques liminaires à titre d'introduction.
- Deuxièmement, deux exposés thématiques préciseront le contexte. M. Donald Kettle, universitaire américain de renom, expliquera comment les besoins du secteur public évoluent dans toute nation, comment l'histoire et le contexte institutionnel plus vaste influent sur l'ampleur de l'action gouvernementale, et comment les pays gèrent (ou ne gèrent pas) les transitions d'une phase de « constitution de la nation » à une autre. Le deuxième exposé sera prononcé par M. Thierry Bert, Inspecteur général des Finances, ministère des Finances, France qui abordera d'un point de vue interne les mêmes questions – en mettant l'accent sur les changements qui se produisent à l'intersection entre la sphère politique et la sphère administrative.
- Troisièmement, des exposés de différents orateurs (M. Mogens Pedersen, ministère des Finances, Danemark ; M. Miroslav Beblavy, ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République slovaque ; Mme Kgothatso Semela, du département des Services publics et de l'Administration d'Afrique du Sud) permettront d'illustrer les tendances plus larges de l'administration publique observées au cours des vingt dernières années, en s'interrogeant sur les conceptions différentes du problème à régler, et sur les capacités et les contraintes différentes qui influent sur le déroulement des réformes. Les délégués seront invités à porter une attention particulière aux trois perspectives en les rapprochant de leur expérience nationale dans le cadre des groupes de discussions.
- **Action du Comité** : débattre des problèmes soulevés par les orateurs en se référant à des constatations faites dans les pays des délégués.

Groupes de discussion

Chaque session de discussion de groupe sera présidée par l'un des orateurs de la session plénière, un délégué par session sera invité à conduire les débats et un autre à rendre compte des résultats de la discussion en séance plénière.

➤ ***Définition du problème et stratégie de modernisation***

Cette session permettra de débattre de l'importance de la définition des problèmes dans les stratégies de modernisation du secteur public. Il n'est pas possible d'apporter des changements importants sur un large front. La réforme nécessite des objectifs prioritaires, la mobilisation de diverses incitations et de la persévérance. Quels sont les différents types de problèmes de gouvernance publique ou de gestion publique auxquels les pays de l'OCDE ont dû faire face et comment la conception et la formulation du problème ont-elles influé sur les stratégies de modernisation ? Les débats pourront viser à l'établissement d'une grille de diagnostic permettant le classement des différents types de

problèmes rencontrés par l'administration et l'identification de réactions appropriées en fonction des différents types de systèmes administratifs.

Propositions de questions à examiner :

- Le caractère de plus en plus politique des mesures de gestion publique. La réforme du secteur public est un enjeu politique dont on parle de plus en plus. Comment mobiliser cet intérêt sans que la gouvernance du secteur public ne devienne l'objet de joutes politiques ?
- L'importance du contexte institutionnel. Certains types de réforme nécessitent-ils des conditions institutionnelles spécifiques ? Peut-on améliorer la classification des pays de l'OCDE à cet égard ?
- Qu'a-t-on appris sur l'ordre de succession des réformes dans différents contextes et le temps nécessaire à l'évolution des cultures ?

➤ ***Adaptation et liberté managériale : alliés ou rivaux ?***

Les gouvernements souhaitent disposer de services publics souples qui répondent au mieux aux besoins des citoyens en tant que groupes divers de consommateurs. Il faut donc prendre les décisions sur les services à un niveau plus proche de celui des citoyens et adapter les organisations et les systèmes de prestation de services afin de mieux répondre à leurs besoins – les administrations doivent aussi posséder la capacité d'interrompre ou de réorienter radicalement les services offerts lorsque les circonstances et les priorités nationales changent. (Il existe dans plusieurs pays de l'OCDE des exemples récents de gouvernements centraux qui ont eu besoin d'être reconstitués).

Comment la capacité d'adaptation de l'ensemble de l'administration peut-elle être développée et entretenue ?

Propositions de questions à examiner :

- Les organismes centraux de contrôle doivent-ils se doter de capacités nouvelles ? Comment sont-ils tenus informés dans un contexte de gestion décentralisée faisant intervenir divers acteurs publics et privés ?
- Existe-t-il des domaines dans lesquels il est plus difficile de procéder à des adaptations stratégiques englobant l'ensemble du gouvernement lorsque des activités ont été sous-traitées à des fournisseurs privés ?
- L'adaptabilité exige des hauts fonctionnaires un sens développé de l'intérêt collectif. Comment peuvent-ils l'acquérir dans l'environnement moderne de l'emploi public ?

➤ *Adaptation et réactivité politique – Des rôles nouveaux et d'autres relations entre hommes politiques et hauts fonctionnaires dans l'environnement administratif moderne.*

Pour de nombreux gouvernements, le levier de changement le plus accessible dans le secteur public est en général la sélection et le contrôle des hauts fonctionnaires. Il est inévitable cependant que l'évolution des incitations offertes aux hauts fonctionnaires se traduise par une évolution de leur relation à leur hiérarchie politique. Tous les pays de l'OCDE doivent parvenir à un équilibre entre la nécessité pour les fonctionnaires de s'adapter au gouvernement démocratiquement élu du moment – et d'en avoir la confiance – et la nécessité, dans un souci plus vaste de culture et de professionnalisme du service public, de préserver la continuité de l'administration, la poursuite de l'intérêt collectif et la mise à disposition de conseils professionnels sans crainte ni parti pris.

La manière dont les pays de l'OCDE gèrent les interactions entre la sphère politique et la sphère administrative est le domaine de la gouvernance publique dans lequel ils diffèrent le plus les uns des autres. Le débat visera à répertorier les principaux dispositifs de gouvernance dans ce domaine et à étudier l'évolution de ces dispositifs et ses conséquences pour l'adaptabilité et le professionnalisme du service public.

Propositions de questions à examiner :

- Les ministres cherchent de plus en plus à s'assurer que les hauts fonctionnaires sont prêts à s'adapter à leurs préoccupations politiques. Quelles doivent être les limites de cette capacité d'adaptation ?
- Des contrats de poste à durée déterminée modifient-ils l'équilibre des interactions entre les sphères politiques et administratives ?
- Le professionnalisme du service public est préservé de différentes manières dans les pays de l'OCDE : par la constitution, la loi, une culture de la transparence ou des structures organisationnelles séparées. Comment ces différents dispositifs réagissent-ils aux pressions qui s'exercent en faveur de l'adaptation ?

Session plénière

- Au cours de cette session, les représentants des groupes de discussion qui auront été nommés rendront compte des résultats de leurs débats.
- D'autres pays seront invités à réfléchir aux informations obtenues dans une perspective nationale.
- Des orateurs invités, présidents et représentants nationaux constituant un groupe spécial rendront compte séparément des résultats auxquels ont abouti à leur avis les discussions et poseront des questions pour l'avenir.

Conclusions du Président

Le Président fera le bilan des enseignements à tirer de la réunion pour les travaux du Comité.

30^{ème} SESSION DU COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE, SUITE

Point 2. Renouveaulement du Bureau

Point 3. Remarques liminaires du Président

Après avoir déclaré la réunion ouverte, le Président résumera brièvement les résultats des débats qui ont eu lieu au cours du symposium de la veille.

Point 4. Modernisation de l'administration

Cette session permettra de débattre des résultats des travaux réalisés sur la modernisation du secteur public.

- Le Secrétariat présentera brièvement les résultats des travaux sur la modernisation de l'administration. Un projet de panorama de la modernisation du secteur public, rendant compte des principaux résultats de ses travaux, servira de base aux débats. Des exposés des pays permettront d'illustrer certaines des conclusions.
- Trois autres documents fourniront des informations supplémentaires à l'appui de la discussion : L'administration réceptive, Le recours aux mécanismes de type marché, Moderniser les mécanismes de responsabilité et de contrôle. Les autres documents de la série, déjà présentés au Comité, seront de nouveau diffusés pour information sous formes de synthèses (Moderniser l'emploi public, Axer la gouvernance sur la performance et La modification des structures organisationnelles).
- **Action du Comité** : examiner les conclusions obtenues et fournir des orientations pour le rapport final.

Point 5. Compte rendu de plusieurs réunions récentes

Il sera rendu compte de la réunion des Hauts responsables de Centres de gouvernement qui a eu lieu à Istanbul et de la réunion du Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines.

Point 6. Discussion sur une éventuelle réunion ministérielle informelle fin 2005

Point 7. Activités avec les pays non-membres

A cette session seront présentées les récentes activités avec les pays non-membres; les débats porteront sur la stratégie d'ouverture, une présentation des travaux en Chine, des informations sur l'examen de la réforme de la réglementation en Russie, suivis de deux présentations sur les programmes MENA et NEPAD.

Documents pour commentaires écrits

- Comment évaluer les mesures visant à promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption ?[GOV/PGC(2004)24]
- La performance réglementaire: l'évaluation ex post des outils et des institutions réglementaires [GOV/PGC(2004)29]

Documents pour information

- L'administration électronique pour une meilleure administration [GOV/PGC(2004)25]
- Examens de l'administration électronique en Norvège [GOV/PGC/RD(2004)5]
- Examens de l'administration électronique au Mexique [GOV/PGC/RD(2004)6]
- La gouvernance réglementaire multi-niveaux [GOV/PGC(2004)30]
- La rémunération des agents publics liée aux performances: principales tendances dans les pays de l'OCDE [GOV/PGC/HRM(2004)1]
- Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE : une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines [GOV/PGC/HRM(2004)2]
- Relever les défis de la gouvernance publique : projet de programme de travail et de budget 2005-2006 [GOV/PGC(2004)2/PART1/REV1]

Autres documents de référence

- Calendrier des réunions du Comité de la gouvernance publique 2004-2005 [GOV/PGC(2004)14/REV1]
- Fiches de données par pays [GOV/PGC(2004)26]