

La modernisation du secteur public

Introduction

La plupart des pays de l'OCDE s'emploient depuis deux décennies à réformer leur secteur public. On a eu le sentiment dans un premier temps que le problème était relativement simple et qu'il s'agissait d'améliorer l'efficacité, de réformer les pratiques de gestion et de réduire la participation du secteur public dans les entreprises commerciales. Ces mesures de réforme ont certes eu une incidence considérable, mais elles ont également créé à leur tour des problèmes inattendus. Une intervention en apparence aussi évidente que la simplification des formulaires de prestations de l'aide sociale et la réduction du temps passé à traiter les dossiers, peut par exemple encourager davantage de personnes à demander le bénéfice de cette prestation, ce qui accroît la charge de travail et rend plus difficile la diminution des temps d'attente. L'amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics est certes souhaitable, mais l'efficacité ne garantit pas à elle seule l'amélioration de l'administration.

Les choses se compliquent du fait que les pouvoirs publics subissent aujourd'hui une pression en faveur de changements plus profonds pour satisfaire aux exigences de la société contemporaine. Le souci de l'efficacité cède la place aux enjeux liés à la gouvernance, à la stratégie, à la gestion du risque, à la capacité de faire face au changement, à l'action concertée et à la nécessité de cerner la répercussion des mesures publiques sur la collectivité. Pour répondre à ces défis, il faut aux pays membres et à l'OCDE des outils analytiques et empiriques plus efficaces et des stratégies de changement plus élaborées que ceux dont ils ont disposé jusqu'ici. ■

Cette note de Synthèse est la première d'une série consacrée à l'évolution du programme d'action en faveur de la modernisation et aux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour développer au mieux leur capacité d'atteindre et de mesurer les résultats jugés souhaitables. Cette note de Synthèse donne une vue d'ensemble des développements récents et s'intéresse aux outils dont doivent disposer les pouvoirs publics afin que la modernisation du secteur public soit un succès dans les années à venir. Les Synthèses à venir traiteront plus en détail certains aspects particuliers de la modernisation tels que la modernisation de l'emploi dans le secteur public ou la modification des structures organisationnelles.

Pourquoi moderniser le secteur public ?

Les réformes ont-elles été efficaces ?

Où se situent les échecs ?

Comment adopter une nouvelle approche ?

Distinguer les discours de la réalité

Quelles sont les différences entre gouvernements ?

Comment préserver la bonne gouvernance ?

Comment ancrer le changement ?

Comment élaborer des mesures plus efficaces ?

Quels sont les « leviers » susceptibles d'encourager un changement systémique au cours de la décennie à venir ?

Comment réaliser le changement systémique ?

Comment mettre en place une capacité de changement ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Pourquoi moderniser le secteur public ?

Les conditions dans lesquelles fonctionnent les pays membres de l'OCDE se transforment de manière profonde. L'évolution des rapports entre les institutions de l'État, du marché et de la société civile exige à la fois un changement dans la gestion et un changement dans la gouvernance – le mode d'attribution des compétences et du pouvoir de décision de l'État et comment ce dispositif préserve des valeurs constitutionnelles à long terme. Compte tenu de ce défi nouveau, la gestion publique figure désormais au nombre des enjeux majeurs qui se posent à l'action publique. Ce défi fait l'objet d'une attention sans précédent dans les pays de l'OCDE et au-delà ; et les pressions qui poussent au changement vont perdurer dans les décennies à venir.

La première génération des pionniers de la réforme du secteur public a dû affronter des problèmes similaires d'ajustement face à une économie mondiale en pleine évolution. Mais dans les prises de position de l'époque, c'était le gouvernement lui-même qui était considéré comme le « problème ». Il en résultait le sentiment qu'il n'existait qu'un seul problème générique – la « bureaucratie » – auquel il convenait d'apporter une réponse générique – « la réforme » – pour parvenir au résultat souhaité, « l'efficacité ». Une telle approche suggérait le passage en un seul mouvement d'un État non réformé à un État réformé et donc efficace, par une initiative cohérente, correspondant à un objectif précis, qui s'achèverait une fois l'objectif atteint. L'objectif premier étant l'efficacité, les pionniers de la réforme se sont mis en devoir de réduire les dépenses publiques, de libéraliser le marché public de l'emploi et de faire appel aux mécanismes de type marché en matière de gouvernement.

La multiplication des actions de première génération visant à réformer le secteur public dans certains pays anglophones et scandinaves à la fin des années 1980 et au cours des années 1990 a permis d'apporter aux services publics des idées et des méthodes nouvelles, inspirées pour la plupart des techniques de gestion empruntées au secteur privé. Dans l'ardeur du débat d'idées, un terme bien établi, celui « d'administration publique », est devenu politiquement incorrect. Il était désormais de bon ton de parler de « gestion publique », car « l'administration publique » était assimilée à un ensemble de règles : or, la réforme « gestionnaire » visait en partie à rompre avec un système réglementé, au profit d'un système obéissant à la logique de processus de gestion tels que la mesure des résultats et de la performance. ■

Les réformes ont-elles été efficaces ?

Ces réformes ont-elles abouti aux résultats souhaités ? Il est indubitable que cette période de réforme a entraîné un changement de perspective sérieux et durable dans la réflexion sur l'administration publique. D'une part, elle a modifié la vue traditionnelle selon laquelle l'administration publique serait un domaine d'activité spécifique, présentant des aspects spécifiques dans chaque pays, de telle sorte qu'il est vain de vouloir établir des comparaisons avec le secteur privé ou avec d'autres pays. Une fois la réforme amorcée, on s'est empressé d'aller emprunter des idées ailleurs : longtemps « refermés sur eux-mêmes », les pouvoirs publics se sont ouverts aux idées nouvelles sur la manière de s'organiser.

Les évaluations des résultats pratiques de la modernisation divergent, mais la réussite la plus fréquemment citée est celle qui intéresse l'efficacité de la gestion publique : gains importants d'efficacité par la réduction du nombre d'activités dans lesquelles interviennent les pouvoirs publics, diminution des effectifs et réduction des dépenses réelles de fonctionnement. Ces changements, indubitablement nécessaires, ne se sont pas systématiquement traduits par une amélioration de l'administration. Cela tient essentiellement à deux problèmes.

Le premier est lié au fait que les réformes ont produit certains effets négatifs non prévus. C'est ainsi que dans certains pays de l'Europe continentale la décentralisation, qui a certes contribué à un renouveau de la démocratie au plan local, a par ailleurs aggravé les problèmes de gestion financière et de corruption. En Australie, la déréglementation des services publics et l'adoption d'une attitude indépendante par les organes centraux se sont certes traduites par une plus grande liberté en matière de gestion, mais elles ont privé par ailleurs les fonctionnaires du ministère des Finances de l'information qui leur est indispensable pour conseiller utilement leur ministre.

Le deuxième problème, étroitement lié au premier, vient de ce que quelques réformes ont eu une incidence néfaste sur certains aspects de la gouvernance : il s'agit de savoir qui prend les décisions publiques et comment préserver le dispositif. C'est ainsi que dans certains pays la réforme des systèmes de comptabilité publique a entraîné de telles complications, que certains parlementaires ont aujourd'hui le sentiment de ne plus être en mesure de contrôler les dépenses publiques. ■

Où se situent les échecs ?

Les réformes ne sont pas critiquables en elles-mêmes : le souci de gouverner de manière efficiente en maintenant les coûts à un niveau acceptable a été et reste un problème primordial de nos jours. Le problème tient au fait que ces réformes étaient insuffisantes.

On se rend compte aujourd'hui que les pouvoirs publics ne se sont pas assez intéressés aux effets probables des réformes de première génération sur le système et sur la gouvernance, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, on a eu tendance à emprunter au monde de la gestion et à transposer en bloc dans le service public un certain nombre de conceptions privilégiant les systèmes formels de spécifications et de mesure. Il importe certes que les pouvoirs publics se dotent d'objectifs et d'instruments de mesure améliorés, mais il faut reconnaître qu'une telle méthode, qui fait appel à un formalisme très élaboré, présente de graves limites dans le cas d'activités complexes dont beaucoup sont au cœur même du secteur public. Cette approche s'est soldée voici plusieurs décennies par un échec, non seulement dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public des économies planifiées, d'une part parce qu'elle n'a pas su résoudre les problèmes complexes, d'autre part parce qu'il existe des limites à la quantité d'informations qu'une personne est capable de prendre en compte, ou prend effectivement en compte, au moment de la décision.

En second lieu, on ne s'est pas bien rendu compte du fait qu'en dépit de ses dimensions et de sa complexité, l'État reste une seule et même entreprise. Les pouvoirs publics fonctionnent dans un contexte constitutionnel unifié et dans un cadre juridique cohérent ; les résultats sont déterminés par l'interaction d'un petit nombre de leviers essentiels tels que l'élaboration de la ligne d'action publique, le processus budgétaire, la gestion de la fonction publique et le processus de transparence, qui s'inscrivent dans la culture politique/administrative ambiante. C'est la raison pour laquelle une intervention sur l'un des leviers joue inévitablement sur les autres.

Le troisième problème vient de ce que l'on a mal cerné le fait qu'au-delà des prestations publiques qu'ils assurent, les dispositifs mis en place pour la gestion publique incarnent un certain nombre de valeurs et sont donc d'une certaine manière solidaires du dispositif constitutionnel dans lequel ils s'inscrivent. L'idée de l'indépendance professionnelle de la fonction publique, qui vise à garantir une continuité

non partisane des politiques, se concrétise de manière particulièrement nette dans la culture du service public. Le fait de modifier le système d'incitations prévu pour les hauts fonctionnaires est susceptible de porter atteinte non intentionnellement à leur indépendance professionnelle, voire à une autre valeur importante de la gouvernance comme la capacité de la fonction publique à oeuvrer collectivement. ■

Comment adopter une nouvelle approche ?

Le défi fondamental consiste désormais à dépasser la simple mise en oeuvre des outils de gestion au nom de l'efficience et à envisager l'effet de ces outils sur le dispositif gouvernemental considéré dans sa globalité, afin de promouvoir la capacité du secteur public à s'adapter au changement tout en préservant ses valeurs essentielles et la confiance du public. Or la capacité des pays (et des organisations internationales) à comprendre la dynamique de la modernisation du secteur public, ainsi que son incidence à long terme sur la gestion et la gouvernance publiques, est encore faible et demande à être développée.

L'un des points essentiels, si l'on veut réussir le changement, c'est de bien distinguer les discours des réalités. L'activité de réforme se résume souvent à un ensemble de slogans et de processus nouveaux qui ne font pas l'objet d'un suivi et qui donc ne modifient pas significativement les comportements. Cela tient notamment au fait que l'administration publique tient désormais une place plus importante dans le programme d'action des pouvoirs publics. La tentation permanente est donc de donner l'impression que l'on réforme, même si dans la réalité les choses n'évoluent guère. Le fait de lancer des réformes présente des avantages politiques, le fait de les mener à terme des désavantages politiques, puisqu'elles entraînent un bouleversement du statu quo et exigent du temps et des efforts pour aboutir à un ancrage dans la culture du service public.

Enfin, il est par définition difficile d'évaluer les initiatives dans le domaine de la gestion publique, car toute nouvelle proposition, aussi mal conçue soit-elle, est susceptible d'engendrer des bénéfices à court terme en privilégiant une catégorie particulière. Il peut en résulter une série d'initiatives se traduisant par l'adjonction d'éléments inutiles au processus de gestion. La popularité croissante de la mesure des performances en matière de budgets et de rapports d'activité, par exemple, entraîne souvent des flux d'informations inutiles que personne n'utilise. ■

Distinguer les discours de la réalité

Le fait de se concentrer sur la réalité plutôt que sur les aspirations pose un problème considérable d'ordre professionnel à l'OCDE et aux pays membres. La gestion publique est une activité complexe difficile à évaluer ; mais en l'absence d'instrument de mesure valable, on se trouve à la merci des théories, des lubies gestionnaires et des discours. L'amélioration du professionnalisme exige un travail en collaboration sur les méthodes permettant d'identifier, de suivre et de comparer les changements essentiels intervenus dans les comportements. Il nous faut par ailleurs cerner de manière plus précise la durée requise pour que les interventions sur la gestion publique aient des effets sérieux : une culture ne se modifie pas du jour au lendemain ; cela peut prendre parfois plusieurs années. Il faut également renforcer la solidarité d'action, en consacrant un effort relativement plus soutenu à l'examen par les pairs et à l'observation indépendante qu'à l'autoévaluation du pays, et en encourageant l'évaluation a posteriori des initiatives majeures.

Certains des réformateurs de première génération portaient implicitement du postulat que tout est possible dès l'instant où il y a une volonté politique. En réalité, les pays réagissent très différemment aux pressions qui poussent au changement. Leurs choix sont assujettis aux contraintes du contexte politique et social, à l'histoire et à la présence ou à l'absence de perspectives politiques propices à un changement majeur. Il est rare par ailleurs que des problèmes humains puissent se régler en une seule intervention. Pour être efficace, une action corrective exige l'utilisation concertée et soutenue des divers instruments permettant d'agir sur les comportements, mais aussi une stratégie d'intervention adaptée à la situation locale. ■

Quelles sont les différences entre gouvernements ?

L'existence de variables contextuelles – les différences nationales en ce qui concerne les pressions économiques, l'influence de la main d'œuvre syndiquée, l'attitude de l'opinion vis-à-vis des pouvoirs publics, le dispositif constitutionnel, les intérêts acquis ou la culture nationale – fait que les sociétés n'ont pas toutes les mêmes priorités en matière de réforme du secteur public et que pour des raisons historiques ou culturelles une intervention énergique n'est pas envisageable (ou exclue) dans les mêmes domaines. Il nous faut mieux cerner les contraintes contextuelles qui influent sur l'action des différents pays si l'on veut

que les comparaisons internationales aient une utilité. Ainsi, les pays où l'accord avec la main d'œuvre syndiquée est la condition sine qua non de toute réforme du service public auront davantage à apprendre les uns des autres que les pays dans lesquels l'influence des syndicats est moins importante.

Par ailleurs, il existe des écarts considérables d'un pays à l'autre par rapport aux caractéristiques du système. Les interventions qui se révèlent concluantes dans l'un risquent de ne pas l'être dans l'autre, en raison par exemple de différences majeures par rapport à la transparence de l'action publique.

Enfin, lorsqu'il se pose un problème de gouvernement, un diagnostic attentif est indispensable si l'on veut recenser les facteurs susceptibles d'y contribuer au niveau de la gestion. Les gouvernements peuvent s'appuyer sur un certain nombre d'instruments pour déterminer avec précision le problème qu'ils s'efforcent de résoudre (on oublie aisément que la réforme n'est pas une fin en soi) ; pour recenser les facteurs qui, dans le domaine de la gestion, sont en partie à l'origine du problème ; et pour élaborer le projet d'intervention qui s'impose.

Le Tableau 1 met en évidence l'interaction complexe de ces trois facteurs dans le traitement d'un risque auquel sont susceptibles d'être confrontés tous les gouvernements : la corruption. L'enseignement à tirer des comparaisons internationales doit dépasser les solutions instrumentales génériques et permettre d'échanger des informations sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans les systèmes de gouvernement présentant des caractéristiques et des contraintes similaires. Des profils de pays établis sur cette base peuvent se révéler plus utiles que les généralisations actuelles sur certains groupes de pays. ■

Comment préserver la bonne gouvernance ?

L'un des domaines qui méritent une attention particulière est celui de la gouvernance dans la fonction publique. Les facteurs qui jouent un rôle de motivation pour les fonctionnaires émanent de la législation et des procédures de la fonction publique, et aussi d'une culture qui, dans la plupart des pays de l'OCDE, a mis des décennies, voire des siècles pour se former. Et pourtant, en matière de gestion publique, on a tendance actuellement à privilégier des éléments tels que les compétences, les contrats, la formation ou bien la rémunération en fonction des résultats. Le risque est de voir les facteurs constitutionnels, juridiques, culturels et d'encadrement, dont l'ensemble confère ses caractéristiques et son originalité à la fonction publique, être passés sous silence

Tableau 1. Facteurs potentiellement utiles pour aborder le risque de corruption

Risque	Facteurs intervenants	Caractéristiques systémiques	Variables conjoncturelles
Corruption	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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

ou, pis encore, être assimilés à ce problème de « bureaucratie » qui justifie précisément la réforme.

Toute organisation, de la chaîne de montage au service administratif, est tributaire pour sa réussite de facteurs non formalisés tels que le dévouement du personnel et le sentiment d'une visée commune. Dans les domaines d'activité complexes où il est impossible de mesurer globalement la performance, ces facteurs culturels non formalisés deviennent des atouts essentiels sur le plan de la direction, de la motivation, de la coordination et du suivi. Il n'est guère de domaine d'activité plus complexe que celui de l'élaboration de la ligne d'action publique et l'on sait depuis longtemps que les services publics essentiels sont régis davantage par la culture que par la réglementation. Cet état de fait est probablement appelé à perdurer en dépit des progrès réalisés sur la détermination des objectifs, les contrats de performance, et la mesure de la performance.

Certaines administrations attachent donc une grande importance à la mise en place d'un cadre solide de dirigeants et de futurs dirigeants ayant en commun un sens aigu de l'intérêt national. Une telle stratégie a donné de bons résultats dans le passé et a permis d'assurer la coordination et la continuité du service public et de quelques valeurs importantes en matière de gouvernance. Dans d'autres administrations, la sélection des dirigeants s'opère moins en fonction d'une stratégie déclarée qu'à partir de réseaux officieux d'évaluation et de clientélisme qui interviennent sur la cohorte de fonctionnaires compétents ayant atteint au sein de leur service le niveau d'ancienneté

requis. Ce système de production des dirigeants garantit lui aussi la cohérence culturelle et la continuité, mais néglige la perspective nationale et les rapports horizontaux.

La première de ces approches a fait l'objet de critiques dans certains pays membres de l'OCDE, qui en viennent à considérer que l'élite n'est plus vraiment représentative du peuple ou qu'elle se montre réfractaire à la nouvelle orientation politique. La deuxième approche est généralement critiquée sur le fait qu'elle produit des dirigeants manquant d'esprit d'innovation et par trop enlisés dans le statu quo.

On procède actuellement dans certains pays membres de l'OCDE à un aménagement de ces deux systèmes en y introduisant des mécanismes de type marché tels que les contrats à durée déterminée, la nomination d'agents extérieurs ou la gestion des performances. Mais on note également des manifestations de la tendance inverse chez certains hommes politiques qui souhaiteraient que le recrutement obéisse davantage à la logique des partis. Il est indubitable que ces innovations vont finir par modifier la culture du secteur public, et donc la fonction publique même. Ce qui est moins clair – mais aussi très important –, ce sont les caractéristiques à long terme de ce changement. On se montre inquiet, du moins sur le plan théorique, à l'idée que le modèle de direction appliqué dans certains pays puisse privilégier les compétences individuelles plutôt que la sensibilité collective à l'intérêt national. Un tel état de fait va-t-il provoquer une désagrégation du « ciment culturel » de la fonction publique future ?

Comment ancrer le changement ?

La modification des règles et des méthodes peut entraîner – mais n’entraîne pas nécessairement – une modification des comportements ; les nouveaux comportements peuvent déboucher, mais ne débouchent pas nécessairement, sur un changement de culture. Toute réforme systémique du secteur public exige que soient spécifiés clairement les comportements à modifier, ainsi que les attitudes et les convictions correspondantes ; que l’on mesure bien l’ampleur du défi que représente en réalité le changement de culture ; et que soit menée une intervention pluridimensionnelle pendant un temps suffisamment long pour atteindre les résultats visés. De nombreuses tentatives de réforme du secteur public ont généralement échoué par rapport à ces trois aspects. Certaines interventions en matière de gestion des ressources humaines (GRH) partent de l’idée qu’il suffit d’un certain nombre d’actions à court terme, notamment de discours et de formations, pour obtenir aisément la garantie d’un changement de culture. C’est là une illusion dangereuse. Le changement de culture est fort difficile et ses résultats toujours incertains.

Tout changement majeur est source de contrariété et d’angoisse et c’est pourquoi il suscite un mouvement instinctif de rejet. L’implication profonde de l’encadrement est susceptible de modifier le comportement des agents, mais ce n’est qu’à partir du moment où le comportement aura été internalisé au niveau des individus et du groupe – le seuil de tout changement de culture – que la réforme pourra suivre son cours sans cette intervention. Une réforme qui n’atteint pas ce seuil critique d’internalisation entraînera un retour au stade antérieur dès que l’effort se relâchera. Et c’est précisément le cas de nombreux projets de réforme.

La prise en compte de la culture, des valeurs et de l’encadrement compte de plus en plus dans le domaine de la gestion, et en particulier dans le domaine de la gestion publique. Le problème pour les gouvernements consiste à prendre acte du fait que la culture du service public et les rapports de l’encadrement avec cette culture comptent beaucoup ; que certaines mesures prises en matière de gestion publique apportent bel et bien des changements sensibles à cette culture ; mais que ces changements interviennent sur un certain nombre d’années et que leur incidence est difficile à contrôler ou à prévoir. Il importe pour les gouvernements d’acquiescer à une meilleure compréhension de la culture et des valeurs de leur environnement public et de faire en sorte que cette perception guide leurs interventions dans la réforme de la fonction publique. ■

Comment élaborer des mesures plus efficaces ?

Même lorsque les pouvoirs publics parviennent à élaborer des réformes conformes au potentiel et aux problèmes du pays, la littérature consacrée à la gestion publique ne donne guère d’indications sur le calendrier d’application à adopter. On constate que du point de vue politique les occasions de changement se présentent de manière imprévisible, généralement par réaction à un échec majeur de la gestion publique ou à l’apparition de nouveaux problèmes nationaux. Mais lorsque ces occasions se présentent effectivement, il est important que les conseillers du secteur public concernés voient bien les répercussions systémiques des diverses options envisageables, ainsi que la séquence des mesures à prendre pour atteindre les résultats souhaités.

L’idée erronée selon laquelle les pays seraient tous confrontés au même problème a souvent pour corollaire l’idée que les solutions envisageables sont multiples et qu’il suffit d’en appliquer une ou de les appliquer toutes pour avoir une action bénéfique. Cette conception erronée, à laquelle on accole l’étiquette de « bonne pratique », a eu des conséquences désastreuses dans certains pays en développement, où les réformes sont souvent menées sur un rythme plus rapide que dans les pays de l’OCDE du fait qu’elles conditionnent l’accès aux prêts ou aux subventions. C’est en s’inspirant de cette philosophie que l’on procède par exemple à la privatisation intégrale du patrimoine public en l’absence de tout cadre juridique et institutionnel de plus grande ampleur.

Si l’on veut éviter de tels problèmes, il est essentiel de bien réfléchir à la séquence des interventions, laquelle sera fonction de la culture politique/administrative du pays concerné. On commence à tirer quelques leçons générales des actions menées dans les pays en développement. On s’accorde désormais à penser que les questions de gouvernance constitutionnelle doivent être abordées avant les questions administratives ; que le cadre juridique doit être en place avant que l’on traite le dispositif administratif ; que le bon fonctionnement de la fonction publique est la condition préalable d’une meilleure répartition des dispositifs de gouvernance publique ; et que la rationalisation de la réglementation et le contrôle de son application doivent précéder toute action de réforme de la réglementation.

Il s’agit là de conditions très générales, qui pourtant sont souvent ignorées par les réformateurs actuels en quête de résultats rapides. Ce domaine mérite un

Quels sont les « leviers » susceptibles d'encourager un changement systémique au cours de la décennie à venir ?

- **Changements majeurs des mécanismes de gestion budgétaire et financière.** Le processus budgétaire et comptable est désormais l'instrument de planification opérationnel du gouvernement et c'est lui qui structure la transparence. L'engouement actuel pour la gestion par objectifs et la mesure de la performance ne fait que conforter le rôle du budget (et des ministères des Finances) en tant que leviers du changement.
- **Changements majeurs dans l'organisation de la fonction publique.** Lors du mouvement de réforme de première génération, les effets les plus sensibles – qui n'ont pas toujours été les plus bénéfiques – ont été enregistrés dans les pays qui ont soustrait un nombre important de fonctionnaires aux règles du service public en créant des instances publiques indépendantes. L'autre domaine où la réforme a eu une forte incidence est celui de la sélection des hauts fonctionnaires et des incitations qui leur sont proposées.
- **Changements majeurs dans la transparence et la responsabilité du service public.** Au cours de la décennie écoulée, le nombre de plus en plus important de lois formulant l'exigence de transparence a permis de percer le secret du gouvernement et a donc contribué à combler l'écart de « pouvoirs » entre les fonctionnaires et le public. Les mesures visant à améliorer la transparence sur le plan local telles que chartes du consommateur et dommages-intérêts correspondants ou publication des résultats et du « classement » des organismes, semblent par ailleurs avoir une forte incidence sur les comportements.
- **Changements dans les compétences des administrations.** Dans les pays où les administrations ont bénéficié d'une véritable dévolution de compétences pour la gestion de leurs crédits et de leur personnel, on observe des changements réels, au point même que quelques années plus tard le pouvoir central souhaite parfois faire machine arrière.
- **Création et fermeture d'organes.** Il s'agit là d'un levier de changement très puissant, mais aussi dangereux. Confronté à un problème qui inquiète le public, il arrive qu'un ministre ou un haut fonctionnaire crée une agence ou mette en place certains éléments constitutifs d'une agence. Mais la création d'un nouvel organe ne saurait résoudre à elle seule le problème et elle peut en faire apparaître de nouveaux.
- **Recours à des mécanismes de type marché.** Le recours à des mécanismes tels que la sous-traitance, les bons, l'étude de marché ou le cofinancement public-privé fait entrer la concurrence dans les services publics et entraîne dans bien des cas un surcroît d'efficacité. Des problèmes apparaissent à partir du moment où ce type de dispositif influe négativement sur la confiance du public dans le gouvernement, où les représentants du secteur privé atteignent une position qui leur permet de peser sur les décisions gouvernementales et où le gouvernement finit par perdre une compétence d'importance stratégique.
- **Dévolution du pouvoir de décision.** La gouvernance est synonyme de pouvoir décisionnaire. Le changement le plus important intervenu dans la gouvernance de certains pays membres de l'OCDE ces dernières années a été le transfert de compétences de l'échelon central vers l'échelon local. Or, dans le domaine de la gestion, la dévolution de la décision au conseil d'administration des instances publiques indépendantes est d'un intérêt considérable. Lorsque ce conseil d'administration a un rôle consultatif, il opère de fait avec une délégation de pouvoir. Mais on a vu surgir de nombreux problèmes de politique et de gouvernance là où les pays ont introduit dans des instances publiques sans caractère commercial des conseils d'administration dotés d'un large pouvoir décisionnel.

investissement d'analyse et de recherche plus important que cela n'a été le cas jusqu'ici. ■

Comment réaliser le changement systémique ?

L'une des manières d'améliorer la réflexion sur la politique d'intervention consiste à distinguer précisément parmi les changements ceux qui ont des effets systémiques de ceux qui n'en ont pas. A partir de l'expérience actuelle de l'OCDE en matière de réforme, nous sommes en mesure d'identifier un certain nom-

bre de « leviers » susceptibles d'entraîner un changement (voir l'encadré ci-dessus).

Ces leviers sont bel et bien susceptibles d'entraîner une modification des comportements ; il faut donc en jouer avec discernement, en ayant une idée précise du problème traité et en voyant bien les conséquences dynamiques et culturelles à plus long terme. Les interventions dans des domaines tels que la planification stratégique, l'évaluation, l'informatique et la gestion des performances n'auront souvent d'incidence véritable sur les comportements que s'ils accompa-

gnent l'action d'un ou plusieurs de ces leviers systémiques. Ces leviers feront l'objet d'un examen plus détaillé dans les notes de Synthèses suivants de la présente série. ■

Comment mettre en place une capacité de changement ?

La capacité essentielle qu'il convient de renforcer si l'on veut parvenir à gérer dans de bonnes conditions la modernisation du secteur public à l'avenir est la capacité des pouvoirs publics à considérer dans leur réflexion les dispositifs publics comme formant un tout. Cela implique de meilleurs instruments de diagnostic et d'analyse du risque ; une meilleure compréhension de la culture du service public et de son encadrement, ainsi que de leur rôle essentiel en matière de gouvernance ; un complément de recherches et de données empiriques sur le changement

des comportements ou des attitudes ; et des stratégies d'intervention améliorées qui prennent en compte à la fois la difficulté d'ancrer durablement le changement des comportements et le fait que le changement doit respecter une séquence contrôlée.

Une mode chasse l'autre dans le monde de la gestion, mais la modernisation du secteur public est une tâche à laquelle les gouvernements vont être confrontés pendant des années. A présent, il faut professionnaliser nos outils de diagnostic, de formulation de politique et de mesure des résultats. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur les travaux que l'OCDE consacre à la modernisation du secteur public, veuillez contacter Alex Matheson, e-mail : Alex.Matheson@oecd.org; Tél. : (33-1) 45.24.90.85. ■

Références

- **Paul Light, The Troubled State of Federal Public Service**, 2002.
- **Allen Schick, L'État performant**, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Vol. 3 N°2, à paraître en 2003.
- **Allen Schick, The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change**, 1996.
- **Moderniser l'emploi dans le secteur public**, Synthèse (à paraître) – **disponible sur Internet** www.oecd.org/pol_brief/
- **Modification des structures organisationnelles**, Synthèse (à paraître) – **disponible sur Internet** www.oecd.org/pol_brief/
- **Axer la gouvernance sur la performance**, Synthèse (à paraître) – **disponible sur Internet** www.oecd.org/pol_brief/

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne

www.oecd.org/bookshop

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne

www.sourceoecd.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des Relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 82 00
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE
http://www.oecd.org/publications/pol_brief/