

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

Bâtir une administration publique pour l'avenir : accroître l'efficacité de l'action publique et gérer les problématiques complexes

Notes d'orientation pour le symposium

48e session du Comité de la gouvernance publique

**12-13 novembre 2013
Centre de conférences de l'OCDE
Paris, France**

Traduction provisoire.

Ces notes d'orientation fournissent un cadre de référence aux questions politiques examinées à l'occasion du symposium organisé par le Comité. Elles renvoient aux questions à examiner dans chaque session. Ces notes bénéficient de l'apport d'une récente étude de l'OCDE sur les centres de gouvernement et s'inspirent des travaux du Forum de haut niveau sur le risque de l'OCDE et du Groupe de travail des Hauts responsables du budget. Enfin, elles dressent un inventaire sélectif des travaux de recherche universitaires et autres menés récemment dans les domaines de la coordination et de la prospective des politiques publiques.

Les délégués sont invités à RÉFLÉCHIR aux notes d'orientation en annexe au moment de préparer leurs interventions pour le symposium. Les délégués sont également invités à APPORTER des informations complémentaires qui seront intégrées à la version révisée des notes d'orientation, sous la forme d'un rapport analytique à l'appui du Programme d'action "Confiance" de l'OCDE.

Les délégués et les participants sont invités à formuler leurs observations par écrit sur le présent document avant le 22 novembre 2013.

Stéphane Jacobzone, tél. : +33 1 45 24 85 56 ; courriel : stephane.jacobzone@oecd.org ;
Laura Skoratko, tél. : +33 1 45 24 75 95 ; courriel : laura.skoratko@oecd.org

JT03348267

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

TABLE DES MATIÈRES

BÂTIR UNE ADMINISTRATION POUR L'AVENIR : ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE ET GÉRER LES PROBLÉMATIQUES COMPLEXES	3
Pourquoi construire l'administration de demain ?.....	3
L'État stratège : mettre en place un cadre d'action pour gérer les problématiques complexes de l'action publique.....	4
Identifier les leviers de la gouvernance publique.....	7
Concevoir des mécanismes de coordination efficaces.....	7
Gérer la gamme complète des risques	13
Prévoyance stratégique	22
Conclusion : instaurer des institutions publiques résistantes et ouvertes sur l'avenir pour résoudre des difficultés complexes.....	28
BIBLIOGRAPHIE.....	30

BÂTIR UNE ADMINISTRATION POUR L'AVENIR : ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE ET GÉRER LES PROBLÉMATIQUES COMPLEXES

Pourquoi construire l'administration de demain ?

1. Les problématiques de l'action publique d'aujourd'hui sont chaque jour plus complexes, mouvantes et imbriquées, tous les pays étant exposés aux implications d'une mondialisation croissante et d'une interdépendance accrue. Dans le même temps, les structures de gouvernement actuelles et les outils de l'action publique n'ont pas progressé au même rythme que cette complexité, laissant des administrations publiques mal préparées aux prises avec un nouvel environnement opérationnel. La crise a mis au jour un certain nombre de lacunes, abandonnant la gestion de ses conséquences et de bilans dégradés aux administrations publiques. De fait, le lent et fragile processus de redressement de la crise prouve que les appareils d'État auraient besoin de réévaluer leurs processus et leviers politiques classiques et de sortir des sentiers battus pour rechercher des stratégies et des éclairages comportementaux et relever quelques-uns des défis les plus ardues du 21^e siècle.

2. En dépit de prévisions économiques légèrement plus optimistes, une reprise durable exige des pouvoirs publics qu'ils aient une vision stratégique de l'avenir et qu'ils se dotent des outils adéquats pour anticiper les crises futures. Une attention accrue aux problématiques politiques à long terme et à la préparation de trajectoires de redressement budgétaire solides sont nécessaires à cet effet. La constitution d'un État stratège et visionnaire nécessite de mobiliser divers leviers politiques pour gérer des problématiques complexes que des crises et des catastrophes peuvent aggraver. Elle nécessite également de favoriser la capacité d'innovation dans l'élaboration des politiques publiques, ce qui inclut d'améliorer la coordination et le partage des informations dans tout l'appareil d'État. Le processus a également tout à gagner d'une approche interministérielle de l'analyse, de la gestion et de l'intégration des risques, et d'exercices d'examen transversal à long terme et d'anticipation intégrée à l'action publique.

3. Ces problématiques complexes sont souvent dites « épineuses » parce qu'elles dépassent la capacité d'entendement et de réaction d'une seule organisation. Il s'agit aussi de problématiques dans lesquelles les multiples acteurs concernés ne convergent pas toujours dans leur analyse des causes du problème ou de l'objectif recherché. La seule voie est alors de déployer une approche intersectorielle décloisonnée, intégrant la pluralité des analyses, expériences et savoir-faire des acteurs internes et externes à l'appareil d'État.

4. Dans le même temps, l'idée subjective selon laquelle les gouvernements nationaux sont à même de conduire les affaires et de minimiser l'incertitude dans un environnement économique, social et politique complexe et chahuté a été battue en brèche dans de nombreux pays et la confiance dans les gouvernants s'est érodée. Les citoyens se demandent de plus en plus s'ils doivent faire confiance à leurs dirigeants pour garantir leur bien-être et la stabilité économique. La *fiabilité*, définie comme l'un des principaux déterminants institutionnels pour restaurer la confiance dans les gouvernants¹, dépend de la capacité de ces derniers à agir, de manière cohérente et prévisible, comme gardiens de l'intérêt général. À cet effet, mettre en place des capacités stratégiques en établissant des liens entre une stratégie prévisible, cohérente et efficace et l'ensemble des secteurs de l'administration, pourrait contribuer à améliorer les facteurs de fiabilité.

1. Voir « Confiance dans les pouvoirs publics, évaluer les données, comprendre les politiques », [GOV/PGC\(2013\)1](#).

5. Ces questions complexes nécessitent des cadres d'action et des outils nouveaux qui prennent appui sur les capacités stratégiques, l'architecture organisationnelle et les structures de gestion du secteur public. La gestion des problématiques complexes a été identifiée comme une composante du Programme d'action « Confiance » de l'OCDE, dans le cadre de l'initiative NAEC. L'époque où l'on abordait les grands problèmes par une planification venue d'en haut de l'action publique, ou par une approche « technique », est révolue. Dans l'environnement ouvert d'aujourd'hui – avec l'accès aux médias sociaux, les smartphones et la cybergénéralité – de nouvelles approches comportementales s'imposent, qui s'inspirent des démarches innovantes dans la recherche de consensus et la mise en commun des diagnostics et des solutions. Si la gestion des thématiques complexes suppose une solide coordination entre les capacités de formulation des politiques publiques et l'aptitude à encourager des analyses stratégiques efficaces, elle peut aussi impliquer de nouvelles approches dans l'élaboration de l'action publique, le partage des informations et la communication. Elle met aussi à l'épreuve la capacité de la puissance publique à jouer un rôle moteur, ainsi que sa faculté à mettre en œuvre des structures et des processus facilitant l'obtention de résultats plus globaux dans l'action publique.

6. Dans le contexte de l'OCDE, les réponses à ces problématiques résident dans l'élaboration d'une vision de *l'État stratège*, qui impose de redéfinir les conditions de l'action publique de façon que l'État puisse effectivement défendre l'intérêt général. Comme on le constate au fil des examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, celle-ci est jaugée, *in fine*, à son aptitude à proposer une stratégie et une vision pour l'avenir². Cette aptitude peut nécessiter l'investissement actif de tout un éventail d'acteurs et la promotion d'organisations structurées en réseaux, visant à atteindre des objectifs stratégiques communs. Du point de vue de la gestion publique, elle peut exiger aussi de revoir les systèmes et procédures traditionnels de l'État, et notamment sa procédure budgétaire, sa gestion des ressources humaines, ses procédures d'audit et ses systèmes technologiques, pour qu'ils accompagnent mieux des stratégies intégrées et pertinentes et qu'ils facilitent l'obtention de résultats stratégiques dans l'action publique.

Questions à examiner

- Faire face à des problématiques complexes en matière d'action publique impose une démarche stratégique intersectorielle. Comment une telle démarche peut-elle permettre de mieux cerner ces problématiques et les solutions possibles ? Cela peut-il contribuer à renforcer la confiance dans les institutions ?
- Quelles solutions peut-on envisager pour dépasser les limites des cadres d'action publique ordinaires de façon à s'attaquer aux problèmes « épineux », ainsi qu'à d'autres problématiques économiques et sociales complexes et apparemment insolubles ? Comment attirer l'attention des personnalités politiques et des décideurs publics sur des questions dont la portée va au-delà de l'horizon budgétaire à court terme et des cycles électoraux ?
- Comment les administrations et le secteur public peuvent-ils prendre des mesures intégrées plurisectorielles et traiter des problématiques à long terme pour favoriser la cohérence de l'action publique ?

L'État stratège : mettre en place un cadre d'action pour gérer les problématiques complexes de l'action publique

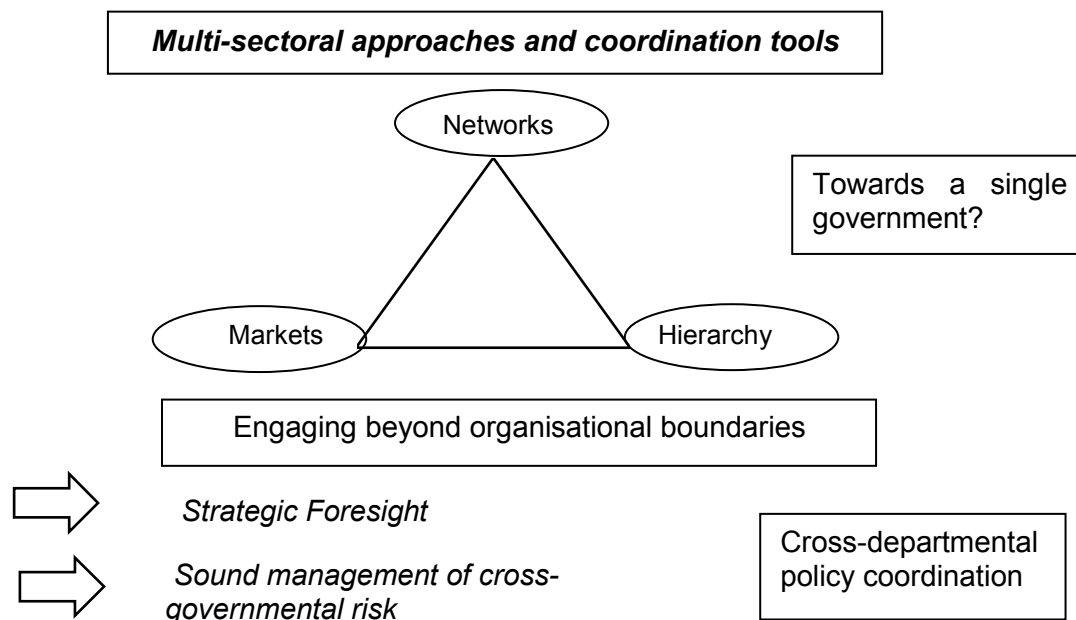
7. Les problématiques complexes ou « épineuses » dépassent les structures conventionnelles et les procédures habituelles de gouvernement, ce qui remet en cause la possibilité de leur appliquer des modèles linéaires ou pyramidaux, et des outils d'action uniques. La réponse à ces enjeux de politique publique passe par une approche stratégique intersectorielle. La question est de savoir comment élaborer concrètement des options et des stratégies qui peuvent être à la hauteur des enjeux et déboucher effectivement sur des résultats multidimensionnels et complexes dans l'action publique. Tel est le niveau

2. Voir « Strategic Insights from the Public Governance Reviews », [GOV/PGC\(2013\)4](#).

d'attention nécessaire pour aborder des problèmes économiques et sociaux en apparence insolubles. L'une des difficultés majeures est d'attirer l'attention des personnalités et décideurs politiques et du grand public sur des questions dont la portée va au-delà de l'horizon budgétaire à court terme et des cycles électoraux. La résolution de problématiques à long terme, selon des modalités faciles à transmettre et à comprendre, nécessite souvent de s'éloigner des cadres conceptuels classiques. La boîte à outils de la gouvernance publique peut proposer des instruments tout prêts susceptibles d'apporter des éléments de réponse, mais il faudra probablement une panoplie plus fournie, inspirée des pratiques d'avant-garde à l'œuvre dans les pays.

8. Il existe divers instruments de gouvernance qui peuvent aider à l'élaboration de stratégies globales de résolution de problématiques complexes. Une première catégorie est constituée de l'ensemble des outils de mise en commun multisectorielle de l'information et des mécanismes de coordination, qu'il s'agisse de coordonner des marchés, des réseaux, ou des structures pyramidales plus classiques. La gestion des risques, tant généraux et budgétaires, constitue une deuxième catégorie d'instruments qui a fait d'énormes progrès. S'agissant de risques généraux, les administrations peuvent être dotées d'outils d'évaluation tous risques intégrés et d'une stratégie globale qui favorise de meilleurs résultats à long terme. S'agissant de risques budgétaires, les travaux récents sur les répercussions de la crise ont permis d'identifier des solutions pour la préservation d'un « espace budgétaire » et d'édifier le cadre institutionnel qui, à long terme, servira de support à des cadres budgétaires plus viables, en donnant plus d'importance au rôle des institutions budgétaires. Enfin, le domaine de l'anticipation stratégique offre une mine d'initiatives qui ont apporté des réponses nouvelles. Toute la question est de savoir comment relier efficacement ces pratiques à l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique et comment intégrer les anticipations dans le processus d'élaboration.

Graphique 1. Élaboration de stratégies globales de résolution de problématiques complexes



9. La capacité à construire un État stratège rend compte du degré d'aptitude d'une administration centrale à fixer et **conduire une stratégie visionnaire à long terme pour le pays, à pointer les difficultés extérieures et intérieures de son application et à y remédier** via de meilleurs processus décisionnels fondés sur des données concrètes et des **anticipations stratégiques**, à réaliser des gains d'efficacité dans la conception des mesures et la prestation des services pour résoudre ces difficultés,

à mobiliser les acteurs concernés et à lever les ressources nécessaires dans l'ensemble de l'administration et dans la société pour parvenir à des résultats intégrés et cohérents dans l'action publique, répondant efficacement aux problématiques posées.

10. Ces éléments ont été mis en lumière en particulier dans l'examen de l'OCDE sur la gouvernance publique de la Pologne (OCDE, 2013). D'un point de vue plus général, les éléments ci-après sont déterminants pour promouvoir une vision et une flexibilité stratégiques :

1. l'établissement de liens entre les politiques sectorielles ministérielles et la stratégie centrale, et leur coordination,
2. l'identification d'objectifs à long terme et la planification stratégique,
3. l'établissement de liens entre la planification stratégique et la gestion budgétaire,
4. la sensibilisation aux problématiques naissantes, l'anticipation des risques et leur gestion.

11. Ces divers éléments mettent à l'épreuve la capacité des structures centrales de la gouvernance publique, y compris des centres de gouvernement, des structures administratives d'ensemble et des mécanismes de coordination, à produire des objectifs stratégiques communs ainsi que des stratégies de gestion budgétaire, d'évaluation des risques, d'anticipation et de gestion. Ces caractéristiques ont également été relevées dans le cadre de l'initiative « Nouvelles approches face aux défis économiques » et de la réflexion sur la constitution d'États stratégiques, qui a mis en exergue le fait que pour sortir de la crise, il faut commencer par « reconnaître qu'une administration capable et efficace exige un État plus propre, stratégique et visionnaire, résolu à appliquer ses politiques et à veiller à leur respect et doté de la capacité à le faire » (OCDE, 2012).

12. Les centres de gouvernement jouent un rôle primordial dans le développement de capacités de gouvernance stratégique et la formulation de l'action publique en améliorant la coordination interministérielle et en examinant et planifiant les futurs enjeux des politiques publiques. Les centres de gouvernement devront tirer parti de ces points forts s'ils entendent évoluer avec succès dans un environnement chaque jour plus complexe et plus incertain (rapport « Governments for the Future », 2013). Leur capacité à la direction stratégique et à l'exercice d'une gestion prudente s'en trouvera sollicitée.

- *Les centres de gouvernement sont destinés à donner des impulsions stratégiques, à gérer les problèmes de coordination et à promouvoir des approches interministérielles (Alesandro et al., 2013a).*
- *Quoique constituant encore une source primordiale d'autorité hiérarchique – en particulier en temps de crise – le centre de gouvernement joue, dans de nombreux domaines, un rôle de plus en plus important comme vecteur d'une vision stratégique, donneur d'orientations, facilitateur et garant de la responsabilité et de la probité des nombreux autres organismes publics (Governments for the Future, p. 33).*

13. L'idée, dans les paragraphes qui suivent, est de tenter une analyse de ces divers leviers d'action pour la gestion des problématiques complexes, et notamment d'analyser : (1) les mécanismes de coordination pour l'établissement de liens entre politiques sectorielles et stratégie centrale ; (2) les leviers budgétaires potentiels pour contribuer à une meilleure planification stratégique à long terme ; (3) l'aptitude d'une administration centrale à fixer et à conduire une stratégie visionnaire à long terme pour le pays, qui soit fonction de la sensibilisation aux problématiques naissantes, de l'anticipation des risques et de leur gestion ; (4) les capacités nécessaires à l'anticipation et la gestion des risques et à l'anticipation stratégique.

Identifier les leviers de la gouvernance publique

Concevoir des mécanismes de coordination efficaces

14. La question de la fragmentation politique et des « effets de silos » dans le secteur public constitue l'un des obstacles à la conception et au déploiement de l'action publique les plus difficiles à surmonter. Les pays ont développé à cet égard des mécanismes de coordination et de coopération horizontale. Pour autant, les réformes mises en place dans le cadre de la Nouvelle gestion publique (NPM) et la création d'agences ont également eu l'effet inverse en accentuant la fragmentation. Cet effet n'en a que plus motivé les pouvoirs publics à améliorer encore leurs mécanismes de coordination intersectorielle car ceux-ci sont décisifs pour résoudre les questions politiques transversales et gérer les problématiques « épineuses ». Ils ont d'ailleurs fait l'objet d'une grande attention dans les travaux de recherche menés à l'échelle européenne (voir les travaux du COCOPS, *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, COCOPS, 2013). En effet, la plupart des problématiques que doivent relever les pouvoirs publics d'aujourd'hui sont multidimensionnelles : *compétitivité, vieillissement, questions de genre, pauvreté, environnement/changement climatique*, etc.. Elles exigent la participation de ministères et d'agences multiples, ainsi qu'une approche transversale ou décloisonnée de la formulation des politiques.

15. À cet effet, il est essentiel de renforcer la capacité de l'État stratège au centre de gouvernement pour assurer la coordination interministérielle. Une direction solide s'impose à cet égard pour faciliter la coordination, la collaboration et la coopération dans toute l'administration publique, changer le regard de celle-ci sur son rôle et susciter l'adhésion du plus grand nombre à des coopérations. Il s'agit d'un domaine dans lequel les pays sont constamment en train d'expérimenter de nouvelles voies et de réformer en continu. La question consiste à identifier des mécanismes dont l'efficacité est avérée et les raisons de ce succès. Si de nombreux pays ont mené des projets visant à décloisonner l'administration, améliorer la coordination horizontale³ et renforcer le pilotage stratégique, les études montrent que la cohérence politique et la collaboration intersectorielle demeurent difficiles dans de nombreux pays (Lægheid *et al.* 2013). De nouvelles données, issues d'une enquête récente coordonnée par l'OCDE sur les centres de gouvernement, pourraient jeter un nouvel éclairage sur la question.

16. La compréhension des incitations à la base des comportements collaboratifs est primordiale. Les publications économiques pointent un certain nombre d'options pour faciliter les interactions entre les agents économiques, que ce soit dans les administrations ou dans un contexte marchand. La question est alors celle-ci : lesquels de ces mécanismes, le cas échéant, peuvent fonctionner dans le secteur public et comment ? Le secteur public fait peu appel à des incitations monétaires, même si les cadres budgétaires peuvent en fournir. Il s'en remet également à la capacité de développer une vision et de rapprocher les divers intérêts en son sein, sur fond d'interactions permanentes qui sont cruciales. Le récent projet « Governments for the Future » (2013) relève qu'il est essentiel de faire valoir auprès des hauts fonctionnaires des avantages à court comme à long terme pour les inciter à coopérer, en s'inspirant de ce qui se fait en Finlande, en Suède, en Autriche, au Royaume-Uni et en Écosse. Par exemple, aux avantages à moyen et long terme d'une socialisation réussie des hauts fonctionnaires de telle façon qu'ils s'habituent à travailler ensemble, par-delà le périmètre de leur ministère ou de leur agence, doivent correspondre des « gains » à plus court terme pour changer les comportements et investir du temps dans des pratiques nouvelles. Les examens de performances peuvent également aider à cet égard. Elvidge (2012) propose le concept d'« État activateur » pour que les administrations aident à résoudre certaines problématiques

3. Les données de l'enquête sur les centres de gouvernement montrent que dans une certaine mesure, le nombre d'initiatives de coordination interministérielle a augmenté entre 2008 et 2012.

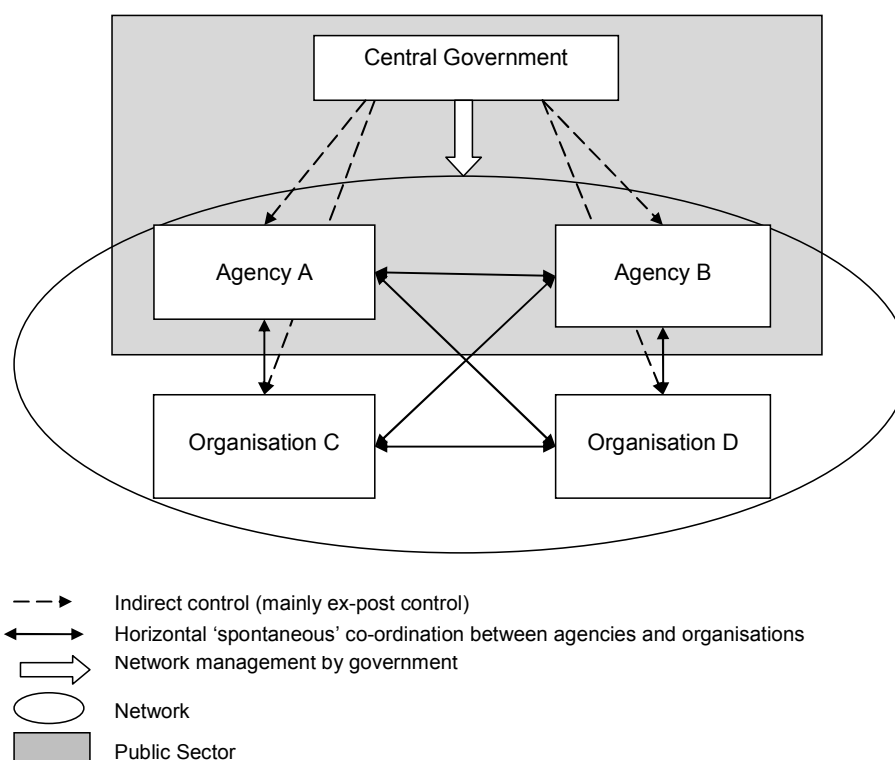
générales et complexes, en soulignant l'importance du retour à une administration décloisonnée et en insistant sur l'idée qu'une administration ne constitue qu'une seule entité⁴.

Modalités de coordination

17. À la lumière des difficultés évoquées plus haut, la question qui se pose est celle des modalités de coordination et notamment, des mécanismes qui ont été testés et se sont avérés concluants dans le secteur public. Les centres de gouvernement jouent un rôle déterminant dans ce contexte. Une coordination efficace nécessite des capacités de leadership et l'aptitude, pour le centre, à travailler en étroite coopération avec d'autres entités. Comme le prouve l'enquête de l'OCDE sur les centres de gouvernement avec les résultats présentés plus bas, certains centres sont responsables de la coordination interministérielle conjointement avec une autre instance. Les directions du budget sont également déterminantes car elles contrôlent la possibilité de mettre en place des incitations financières.

18. Du point de vue des sciences politiques, la coordination peut revêtir diverses formes, fondées sur la hiérarchie, les réseaux ou les lois du marché (Bouckaert *et al.*, 2010). Les mécanismes de coordination hiérarchiques sont d'une certaine manière les plus courants dans le secteur public, où les interactions sont établies sur le fondement de l'autorité, de rapports de domination politique et l'idée d'un État prescripteur pyramidal. Les mécanismes fondés sur les lois du marché favorisent la coordination par l'échange et la concurrence, avec des administrations qui agissent comme créateurs et gardiens des marchés et comme acheteurs de biens. Cela étant, les logiques hiérarchiques traditionnelles sont de moins en moins applicables dans de nombreux pays, qui plus est à l'ère des médias sociaux et d'une confiance érodée dans l'État. Quant aux stratégies de réseaux, elles semblent plus prometteuses car elles se prêtent plus facilement à la coopération horizontale entre diverses organisations (graphique 2). À la différence du modèle des mécanismes hiérarchiques, le rôle de l'État peut consister à nourrir, gérer et maintenir les réseaux de coopération entre les entités du service public, lesquelles peuvent avoir des priorités d'action différentes et des intérêts qui leur sont propres (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 48).

4. Voir John Elvidge (2012). The Enabling State. Carnegie Trust.
<http://www.carnegieuktrust.org.uk/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b90e80a4-a243-4f6b-bfb1-34b15c3cb7b3>

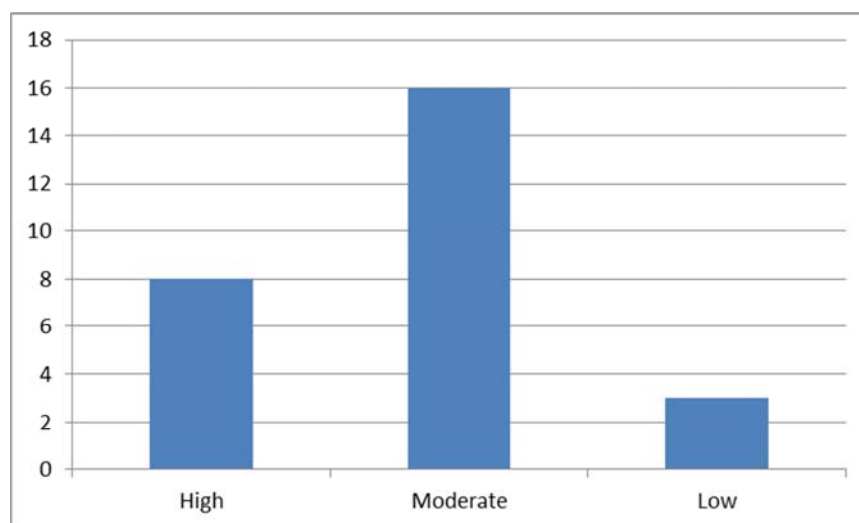
Graphique 2. Coordination par réseaux = gestion du réseau + contrôle indirect + auto-coordination

Source : Bouckaert *et al.* 2010 p.49

19. Les mécanismes de coordination reposant sur des réseaux horizontaux peuvent receler un plus fort potentiel pour la gestion des questions complexes et épineuses, pour lesquelles il n'existe pas toujours d'accord sur la définition des problèmes, leurs causes et les objectifs. De surcroît, les réseaux peuvent être considérés comme une réponse organisationnelle à des problématiques complexes, qui exigent des innovations dans l'organisation pour faciliter la circulation de l'information sur les enjeux transversaux et multisectoriels de l'action publique (Fuerth, 2012). Toutefois, l'étude du COCOPS (Laegraid *et al.*, 2013a) met en lumière le fait que s'en remettre trop à une coordination par réseaux a peu de chances de résoudre les effets de silos des politiques publiques, et qu'une combinaison de mécanismes hiérarchiques et de réseaux s'impose.

Le rôle primordial du centre de gouvernement dans la coordination

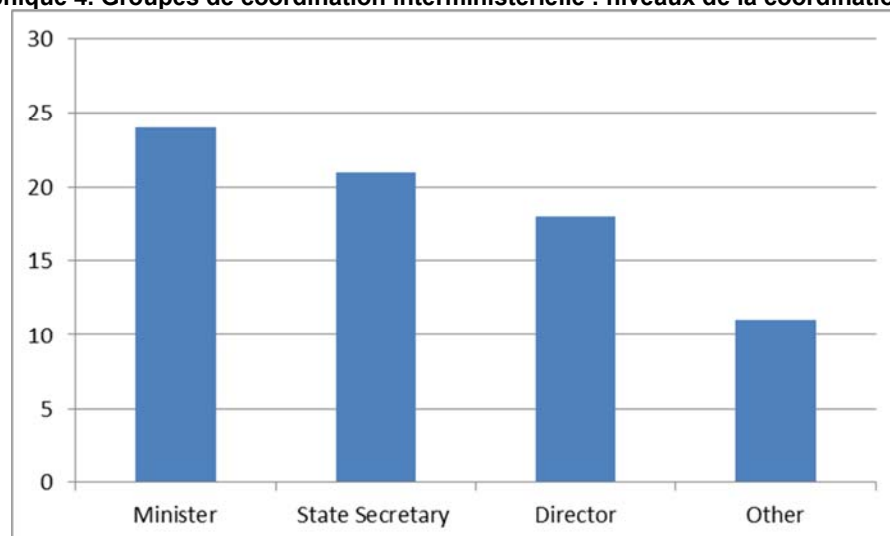
20. Les centres de gouvernement jouent un rôle primordial pour améliorer la capacité de coordination interministérielle. Et pourtant, moins de la moitié des répondants à l'enquête de l'OCDE sur les centres de gouvernement estiment que ces derniers influent notablement sur les autres ministères (graphique 3). L'influence des centres de gouvernement n'a pas besoin d'être hiérarchique en soi. Toutefois, le rôle moteur que ceux-ci jouent pour faciliter et promouvoir un environnement propice à la coordination est une nécessité pour une application stratégique du programme d'action des pouvoirs publics.

Graphique 3. Influence du centre de gouvernement sur les autres ministères pour encourager la coopération

Notes: 26 country responses

Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

21. Les centres de gouvernement peuvent cependant jouer un rôle plus formel dans la responsabilité qu'ils exercent sur l'organisation des groupes ou comités de coordination interministérielle des politiques publiques. Les premiers résultats de l'enquête de l'OCDE qui leur est consacrée indiquent que la plupart des pays ont mis en place des groupes de coordination ministérielle (sous forme de réunions de cabinet ou de comités interministériels), tandis que les trois quarts disposent d'instances de coordination au niveau des secrétaires d'État. Ainsi, le vice-premier ministre espagnol (un centre de gouvernement officiel de première importance) préside la Commission des sous-secrétaires et secrétaires d'État, tandis que les vice-ministres facilitent le travail ministériel en procédant à des évaluations préliminaires des propositions de mesures et des décisions à inscrire au prochain conseil des ministres (Alesandro *et al.*, 2013b). Deux tiers des pays ont également mis en place des groupes de coordination au niveau des directeurs ministériels. De nombreux pays, toutefois, font assurer cette coordination par des comités de niveau inférieur, qui vont de comités de vice-ministres à des comités de chefs d'unité ou d'experts (Enquête de l'OCDE sur les centres de gouvernement, 2013).

Graphique 4. Groupes de coordination interministérielle : niveaux de la coordination

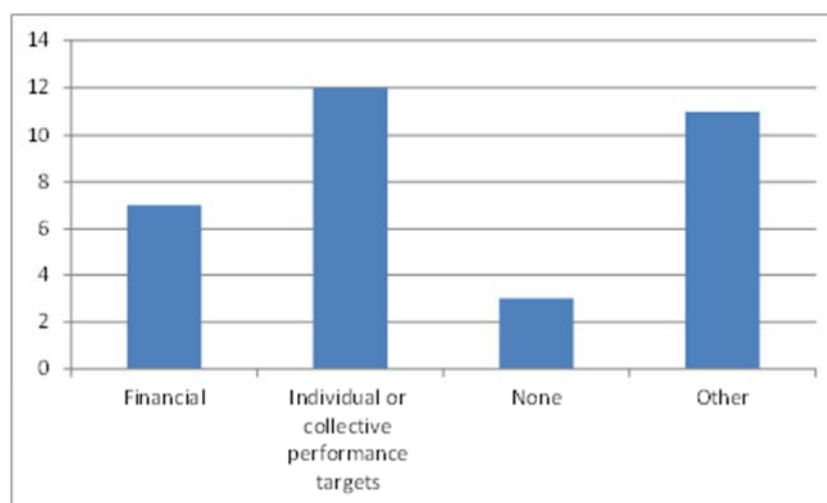
Notes: 27 country responses. Countries answered on the basis of which committees existed within government.

Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

22. D'autres mécanismes de coordination existent par ailleurs, qui ont été mis en avant par les pays à titre d'expérience, même s'ils ne relèvent pas directement de la responsabilité des centres de gouvernement. Il s'agit des lignes directrices opérationnelles pour la préparation des décisions gouvernementales, qui exigent une approche collective et interministérielle ainsi que des réseaux de directeurs d'études, chargés de coordonner dans chaque ministère les études, la prospective et les évaluations. D'autres mécanismes de coordination existent enfin, qui peuvent être constitués de plusieurs groupes de travail, de comités, ou encore de conseils économiques et sociaux.

23. Ainsi qu'il ressort d'une logique inspirée de la théorie des jeux, il n'est possible d'améliorer la coordination qu'en faisant connaître ses avantages et les incitations en place auprès des hauts fonctionnaires. Les répondants font état de l'existence d'objectifs de résultats individuels et collectifs à titre incitatif pour favoriser la coordination entre les ministères et les agences, mais aussi de mécanismes financiers ou de financements mixtes ou transversaux, qui établissent un lien entre les ressources financières et les projets transversaux. Souvent, la capacité de coordination ou de collaboration horizontale peut être un aspect décisif dans l'évaluation des performances des responsables ministériels et des dirigeants.

Graphique 5. Incitations à favoriser la coordination interministérielle

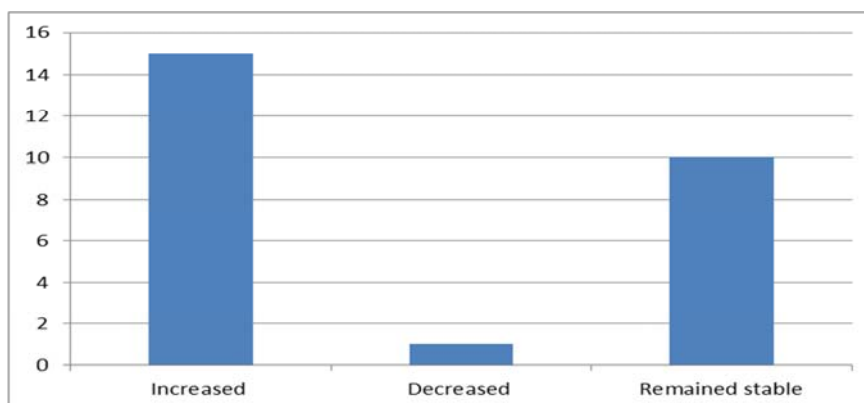


Notes: 22 country responses

Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

24. Le nombre d'initiatives de coordination interministérielles a augmenté entre 2008 et 2012 (graphique 6).

Graphique 6. Tendence d'évolution du nombre d'initiatives de coordination interministérielle

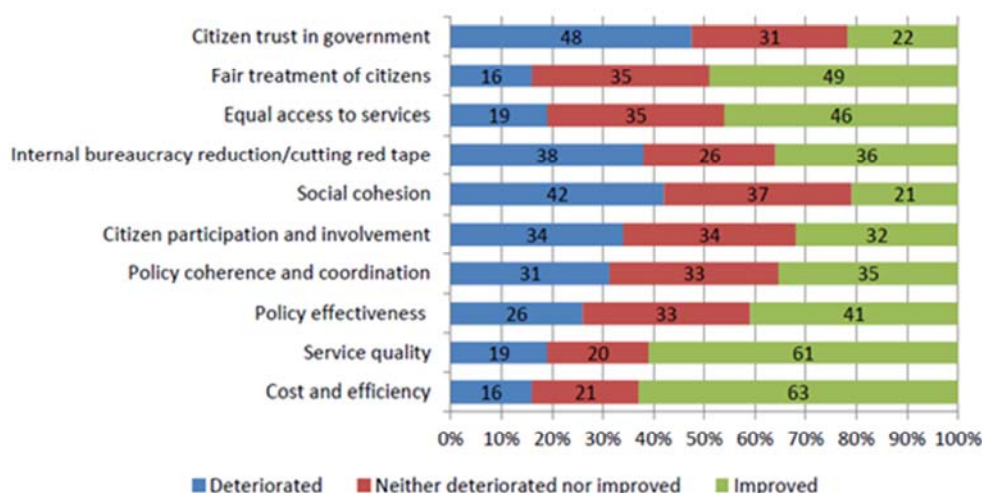


Notes: 26 country responses

Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

25. Faut-il en conclure que l'administration fait des progrès dans sa gestion des problématiques complexes ? Pas nécessairement, car les résultats de l'enquête du COCOPS sur les hauts fonctionnaires indiquent que si les questions de coordination sont prioritaires dans les programmes de réformes, un tiers (35 %) seulement des répondants estiment que la cohérence et la coordination de l'action publique dans leur domaine de compétence se sont améliorées au cours des cinq dernières années (graphique 7). Les répondants estiment même à 31 % qu'en fait, elles se sont même dégradées. Ces résultats corroborent d'autres études qui analysent les dispositifs qui apparaissent actuellement en Europe. La réalité semble être que même si la coordination est jugée importante et si des instruments nouveaux ont été mis en place, leurs résultats tendent à être mitigés (Lægneid *et al.*, 2013a, p. 3). L'un des enseignements de l'étude est que les réformes sur la coordination sont hautement politiques et qu'elles exigent un haut niveau de consensus entre les responsables politiques et administratifs. Le même phénomène a également été mis en évidence dans le rapport *Government for the Future* (2013).

Graphique 7. Comment les hauts fonctionnaires perçoivent-ils les performances de l'administration publique ?
Trends in the last five years



Notes: Data from COCOPS survey of 4780 administrative executives, from 10 European countries, in central government and outside central government in employment and health. Responses based on the question: "How do you think public administration has performed in your policy area over the last five years in the following dimensions?"
Source: Lægneid *et al.* (2013a) p.3

26. Si les résultats ci-dessus aident à recenser certains des mécanismes qui ont été appliqués, il reste beaucoup à faire pour pointer les facteurs qui facilitent, ou gênent, le déploiement de stratégies interministérielles pour réaliser les objectifs prioritaires de l'action publique et aborder les problématiques complexes. Ces questions sont toujours en cours d'examen dans le cadre des travaux du COCOPS au niveau européen. S'agissant des travaux de l'OCDE, les analyses des récents examens sur la gouvernance publique mettent en relief l'importance des réseaux collaboratifs (GOV/PGC(2013)4) et s'intéressent aux cadres institutionnels nécessaires pour faire tomber les cloisons administratives. Nombre de ces questions dépendent aussi du rôle d'activateur que les centres de gouvernement peuvent jouer pour améliorer le niveau de coordination ou de coopération horizontale dans l'administration, lequel dépend quant à lui des logiques constitutionnelles, du contexte historique et culturel dans lequel s'inscrivent les administrations publiques, et de la capacité de chaque dirigeant politique à être moteur. Dans ce contexte, les débats qu'auront les délégués au sein du Comité pourront contribuer à enrichir la présente analyse et à faire connaître les expériences pratiques.

Questions à examiner

- Comment assurer l'existence de mécanismes efficaces de coordination du secteur public pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ? Comment évaluer la coordination et la coopération horizontale et leur impact ?
- De quelle expérience disposons-nous en matière d'amélioration de la coordination des mesures prises par les pouvoirs publics sur des questions plurisectorielles (compétitivité, vieillissement, égalité des sexes, pauvreté, environnement) ? Quels mécanismes en particulier se sont révélés probants ?
- Quels sont les facteurs propices et les obstacles à la mise en place d'une stratégie à l'échelle de l'administration tout entière pour satisfaire aux priorités de l'action publique et s'attaquer aux problématiques complexes ?
- Quel rôle peuvent jouer les centres de gouvernement en faveur d'une meilleure coordination ou coopération horizontale entre les niveaux d'administration ?

Gérer la gamme complète des risques

Harmoniser les mesures d'incitation financières pour résoudre des problèmes complexes et instaurer des administrations publiques ouvertes sur l'avenir

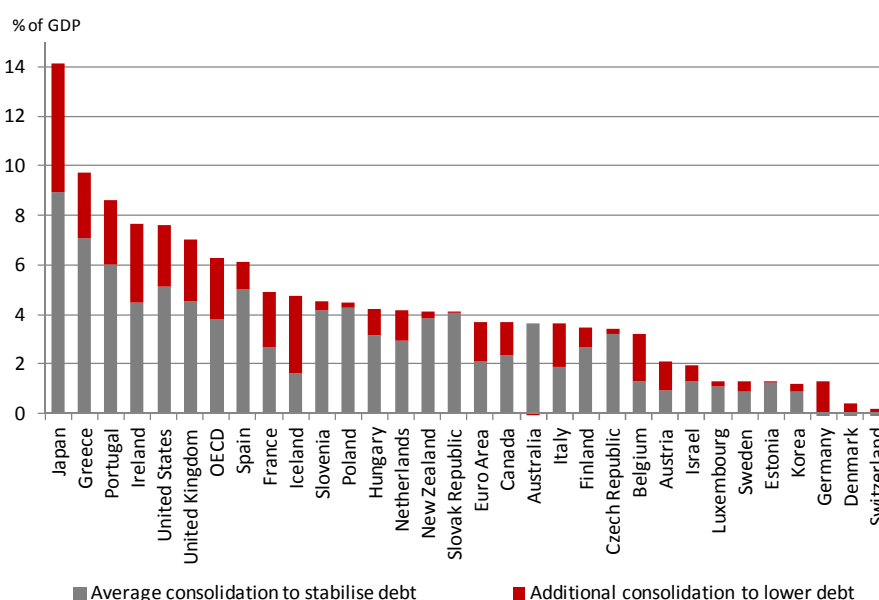
27. Pour résoudre des problèmes complexes et adopter des démarches prospectives, les pouvoirs publics peuvent également avoir recours à des mesures d'incitation financières au moyen des cadres budgétaires. Si certaines des difficultés fiscales à long terme existaient avant la crise, la gestion de la politique fiscale a lieu dans un contexte profondément modifié d'après-crise. La crise financière et économique des six dernières années a mis en évidence des failles importantes dans l'architecture fiscale et budgétaire des pays de l'OCDE, ainsi que des failles dans les démarches prospectives. Cette situation a fait apparaître une série de domaines dans lesquels les pouvoirs publics doivent créer de nouvelles capacités. En particulier, il importe en priorité de s'assurer que les aspects fiscaux de la gouvernance publique résistent davantage aux chocs et aux crises et qu'ils réagissent mieux à l'instauration des priorités d'action. D'un côté, cette résistance exige que l'on prête une plus grande attention aux risques fiscaux (leur identification, leur classification, leur gestion et leur réduction), et de l'autre, il convient de maximiser l'espace budgétaire dont dispose les pouvoirs publics pour élaborer des initiatives en matière d'action et de délaisser un processus budgétaire purement réactif au profit d'un processus plus novateur, plus réceptif et plus responsable pour relever des défis complexes.

Risques fiscaux : les enseignements de la crise

28. Une littérature étoffée explique comment il convient de classer et de gérer les différents risques fiscaux. Les dernières années ont montré que les mécanismes et les cadres en place dans de nombreux pays de l'OCDE ne sont pas encore suffisamment développés et qu'il importe de dégager et d'instaurer des modèles plus efficaces. La crise économique peut être analysée et interprétée de différents points de vue : par exemple, les échecs réglementaires, la compréhension insuffisante d'instruments financiers complexes, l'incapacité des cadres fiscaux nationaux et supranationaux à empêcher des politiques procycliques et des politiques d'expansion budgétaire, l'incapacité de détecter des bulles du prix des actifs et des prévisions budgétaires et économiques foncièrement trop optimistes. Une perspective importante concernant la crise économique est la mesure dans laquelle les risques fiscaux (tant ceux qui avaient été recensés auparavant, comme le vieillissement, que ceux qui ne l'avaient pas été) se sont matérialisés. En particulier, des handicaps éventuels implicites dans des secteurs clés de l'économie, notamment le secteur bancaire, se sont cristallisés et ont eu un impact retentissant sur les finances publiques, tandis qu'une dépendance trop

grande vis-à-vis de la croissance dans certains secteurs de l'économie a été mise à jour dans d'autres pays. Dans certains pays, un vaste ensemble de risques fiscaux se sont matérialisés dans le même temps, précipités par la crise économique plus générale, ce qui a nui à l'économie et à la société. C'est ainsi qu'aujourd'hui, des pays doivent à tout prix mener une consolidation fiscale (graphique 8).

Graphique 8. Consolidation engagée nécessaire pour stabiliser la dette et atteindre un ratio dette/PIB de 60 %



Source: OECD Economic Outlook No. 91

29. S'agissant du contexte de l'instauration de cadres fiscaux plus résistants, plusieurs possibilités d'action sont actuellement examinées sous l'angle des hauts responsables du budget (SBO) :

- Réévaluer la gamme des risques fiscaux auxquels sont exposés les pays, en tenant compte de l'éventail de risques qui se sont matérialisés ces dernières années et en les comparant aux risques qui avaient été recensés auparavant ;
- Évaluer les mécanismes pour le recensement, la définition et l'évaluation des risques fiscaux et incorporer ces informations dans le processus budgétaire ;
- Réévaluer fondamentalement la gamme des mécanismes de gestion et de réduction des risques fiscaux, en s'appuyant sur des études de cas nationales de pratiques heureuses et malheureuses, et compléter ces informations par des idées évoluées et de nouvelles démarches possibles ;
- Analyser les mesures d'incitation (parfois contradictoires) des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes pour recenser et reconnaître les risques fiscaux, et envisager comment ces mesures d'incitation peuvent davantage correspondre aux impératifs d'une gestion fiscale prudente et résiliente ;
- Recenser de nouveaux mécanismes pour mettre en évidence et écarter les risques fiscaux, y compris les facteurs institutionnels tel que le rôle des institutions fiscales indépendantes pour attirer l'attention sur ces questions.

30. Une perception internationale commune des risques fiscaux devrait contribuer à l'instauration de cadres plus efficaces et plus crédibles pour la gestion et la réduction de ces risques, entraînant ainsi des pratiques budgétaires plus stables et plus durables.

Créer un espace budgétaire

31. Pour restaurer la capacité de projeter des actions volontaristes, il faudra avant tout que les pouvoirs publics recouvrent leur capacité de consacrer des moyens aux actions prioritaires. Or, c'est là un défi majeur dès lors que la plupart des pays de l'OCDE sont toujours dans une phase de consolidation / de correction, caractérisée par des programmes d'austérité rigoureux et des objectifs fiscaux descendants. D'un point de vue budgétaire, on peut parler d'« espace budgétaire » (Marcel 2013, [GOV/PGC/SBO\(2013\)1](#)), c'est-à-dire le degré de liberté dont dispose les pouvoirs publics pour consacrer des moyens aux actions prioritaires. Cet espace budgétaire s'est sensiblement réduit dans un contexte d'après-crise (tableau 1). La perte d'espace budgétaire est exprimée comme pourcentage des dépenses primaires publiques de 2011, y compris trois obligations financières futures, à savoir l'augmentation attendue des dépenses consacrées au paiement des pensions, les mesures de consolidation nécessaires pour stabiliser la dette en 2030, et les mesures de consolidation nécessaires pour atteindre l'objectif d'un ratio endettement but/PIB de 60 %. Bien que ces chiffres ne donnent qu'une idée de l'ampleur des difficultés qui s'annoncent, la recherche d'un espace budgétaire plus vaste constitue une dimension importante de la tâche qui consiste à établir des budgets plus souples gagnant la confiance des citoyens.

32. D'un point de vue budgétaire, plusieurs possibilités existent pour créer un espace budgétaire digne de ce nom, tant pour le budget actuel que pour l'établissement du budget des investissements, les moyens éventuels devant être mobilisés de manière très efficace. L'éventail des actions doit dépasser le cadre des dépenses discrétionnaires, qui constitue traditionnellement le centre de gravité lors de l'établissement du budget sur une base différentielle, et couvrir les dépenses non discrétionnaires tant dans le contexte annuel que dans un contexte davantage à moyen terme. L'arsenal complet d'outils et de techniques budgétaires modernes présente un intérêt pour ce programme d'action, y compris l'évaluation et l'examen des programmes, l'établissement de budgets fondés sur la performance, et une priorité inédite accordée à la stabilité fiscale de la législation. Les futures pratiques budgétaires exigeront que l'on délaisse un recours *ad hoc* à diverses techniques budgétaires au profit d'une démarche plus systématique et plus globale garantissant que des ressources publiques limitées soient utilisées pour de meilleurs résultats d'action.

Renforcer les cadres institutionnels pour l'établissement des budgets

33. En vue d'élaborer une telle démarche systématique et globale pour les pratiques budgétaires, les hauts responsables du budget travaillent actuellement sur des Principes pour les budgets, l'établissement des budgets et les institutions budgétaires, lesquels s'inspireront de toute la gamme des bonnes pratiques admises, telles qu'elles ont été recensées par les hauts responsables du budget eux-mêmes et par leurs réseaux sur la performance et les résultats, sur les droits constatés, sur les institutions budgétaires indépendantes et sur les partenariats public-privé, en consultation avec les comités d'experts. Ces principes mettront en évidence l'interdépendance entre les divers aspects de l'établissement des budgets (par exemple, les objectifs fiscaux, les budgets conçus au sommet, les cadres à moyen terme, les risques fiscaux et la stabilité fiscale) ainsi que l'interconnexion avec les différents piliers de la gouvernance publique, y compris des pouvoirs publics ouverts et transparents, ainsi que la planification et la définition des priorités pour l'ensemble des pouvoirs publics.

Mettre un terme à la vulnérabilité des institutions sociales sous un angle plus global

34. Outre les cadres budgétaires, la crise a également mis en évidence la vulnérabilité des institutions sociales à toute une série de risques et de chocs, dont certains ont été recensés dans l'examen des risques fiscaux ci-dessus, d'autres allant toutefois bien au-delà. Pour trouver une réponse, il convient d'analyser tant les ressources consacrées à ces institutions sociales que l'ampleur de leur vulnérabilité en cas de choc externe : crise économique, perte de ressources naturelles, qui peuvent à leur tour accroître la pression sur

les systèmes de protection sociale et exercer des effets démesurés sur les groupes vulnérables dans la société. Ces travaux sont actuellement menés par le Comité de politique économique, les résultats devant être communiqués au printemps. L'encadré ci-joint fait rapidement le point sur les travaux actuels, lesquels sont également menés dans le cadre des Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC).

Tableau 1. Réduction de l'espace budgétaire comme pourcentage des dépenses primaires qui ne sont pas consacrées au paiement des pensions

	Non-pension primary spending (1)	Consolidation to stabilise debt (3)	Additional consolidation to reduce debt (4)	Expected increase in pensions spending (2)	Loss of fiscal space as % of non-pension primary spending (5)
Denmark	49.8	-0.2	0.4	0.6	1.6%
Iceland	39.7	1.6	3.1	-4.0	1.9%
Estonia	29.8	1.3	0.0	-0.7	1.9%
Sweden	41.9	0.9	0.4	0.5	4.3%
Germany	31.9	-0.3	1.3	1.2	7.0%
Switzerland	26.8	-0.1	0.2	1.8	7.1%
Italy	29.6	1.9	1.8	-0.8	9.5%
Czech Republic	34.0	3.2	0.2	-0.2	9.6%
Hungary	34.3	3.2	1.1	-0.8	9.9%
Korea	25.9	0.9	0.3	1.6	10.8%
Poland	29.7	4.3	0.2	-0.9	12.2%
France	39.6	2.7	2.2	0.3	13.2%
Austria	34.5	0.9	1.2	2.6	13.6%
Australia	30.8	3.7	0.0	0.7	14.1%
Netherlands	42.9	3.0	1.2	2.3	15.1%
New Zealand	40.5	3.8	0.3	2.0	15.1%
Canada	34.5	2.4	1.3	1.6	15.3%
Finland	42.3	2.7	0.8	3.5	16.6%
Slovenia	37.9	4.2	0.3	2.1	17.4%
United Kingdom	39.7	4.6	2.5	0.1	17.9%
Luxembourg	33.8	1.1	0.2	4.8	18.0%
Belgium	39.6	1.3	1.9	4.5	19.4%
Slovak Republic	28.9	4.0	0.1	1.5	19.5%
Spain	31.7	5.0	1.1	0.5	20.8%
Ireland	40.2	4.5	3.2	1.5	22.7%
United States	32.0	5.1	2.5	0.3	24.7%
Portugal	32.5	6.0	2.6	0.7	28.6%
Greece	30.0	7.1	2.6	0.5	34.2%
Japan (6)	40.8	8.9	5.2		34.6%
Average (7)	31.1	3.8	2.0	0.5	18.2%

1) Current primary spending is the 2011 general government expenditure minus the 2011 debt interest payments and 2011 public expenditure on pensions.

2) Based on the projections of public expenditure on pensions, 2007-2060.

3) Consolidation to stabilise debt is the average improvement in the underlying primary balance to 2030 (or 2040 for Japan) required to stabilise the gross government debt-to-GDP ratio, assuming consolidation in 2012-13 is consistent with the short-term projections described in Chapters 1 and 2 of the OECD Economic Outlook No. 91, and thereafter amounts to ½ percentage point of GDP per annum (1 percentage point of GDP in Japan). Fiscal consolidation projections are the consequence of applying a stylised fiscal consolidation path and should not be interpreted as a forecast.

4) Additional consolidation to reduce debt is the average improvement in the underlying primary balance to 2030 (2040 for Japan) required to reach a target gross debt-to-GDP ratio of 60%, assuming consolidation in 2012-13 is consistent with the short-term projections described in Chapters 1 and 2 and thereafter amounts to 1 percentage point of GDP per annum (1.5 percentage points in the case of Greece, Ireland, Italy, Portugal, United States, United Kingdom and Japan). Some countries have not quite achieved the 60% debt target by 2030, but with the exception of Japan, it is close enough that it is achieved within a few years after 2030 with little further consolidation. Countries with a projected debt ratio lower than 60% in 2013 are assumed to target their 2013 debt ratio. Fiscal consolidation projections are the consequence of applying a stylised fiscal consolidation path and should not be interpreted as a forecast.

5) Loss of fiscal space is expressed as the percentage of the 2011 public primary spending for each country which includes three future financial obligations: the expected increase in pensions expenditure from 2010 to 2030, the consolidation measures required to stabilise debt to 2030, and the consolidation measures required to reach a target gross debt-to-GDP ratio of 60% until 2030. Note that loss of fiscal space for Japan includes only consolidation measures but not its public expenditure on pensions nor its projections.

7) Weighted average considers all OECD countries, including those not analysed in this table.

Source:

- Economic Outlook No 91 - June 2012 - OECD Annual Projections.

- Economic Outlook No 91 - Series levels.

- OECD Social Expenditure Database (SOEX, www.oecd.org/els/social/expenditure). Note: Social spending aggregates based on detailed data for 1980-2009; aggregate spending projections for 20010-2012. Pension refer to old age and survivors cash benefits.

- OECD Pensions Outlook 2012.

- OECD Economic Outlook, Volume 2012 Issue 1 - No. 91.

Meilleure gouvernance publique et gestion des risques

35. Des pays membres de l'OCDE ont été gravement touchés par les chocs déstabilisants qui sont survenus au cours des dernières décennies, avec des retombées économiques croissantes. Des événements perturbateurs portent de graves atteintes au bien-être humain, à l'économie, à l'environnement naturel et à la sécurité nationale ou internationale. Par « graves atteintes », il faut entendre : perte de vies humaines ; maladies ou blessures ; dégâts aux biens ou aux infrastructures ; sans-abrisme ; interruption des activités économiques : interruption des services (des soins de santé, de transport, d'approvisionnement en eau et en énergie, de communications) ; perturbation de l'approvisionnement en argent, nourriture et combustibles ; et contamination ou destruction de l'environnement naturel. C'est un domaine dans lequel le Forum de haut niveau sur le risque du Comité de la gouvernance publique est très actif, offrant des expériences comparatives sur la gestion des crises, l'évaluation des risques nationaux ou la prévention et la réduction des chocs déstabilisants.

36. Les retombées économiques de tels chocs peuvent être considérables et se sont aggravées ces dernières années, comme l'ont montré les tremblements de terre en Nouvelle-Zélande, le séisme de 2011 de la côte Pacifique du Tōhoku au Japon, le Chili, les inondations dans plusieurs pays en Europe centrale, l'Australie, ainsi que les tempêtes au Mexique ou aux États-Unis, y compris l'ouragan Sandy à New York, pour ne citer que quelques exemples. Bien que ces événements fassent globalement moins de victimes que dans le passé, leurs coûts économiques augmentent et les défis que doivent relever les pouvoirs publics sont de taille. Écarter les risques critiques dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE nécessite un appui au plus haut niveau politique, mais également un engagement en faveur de la réduction des risques à tous les niveaux de l'administration et du territoire, y compris les collectivités locales. Il faut pour cela instaurer des cadres stratégiques qui intègrent et coordonnent la stratégie, les capacités et la gouvernance pour permettre un processus de décision lors d'importants événements perturbateurs.

37. Outre les catastrophes naturelles, les pouvoirs publics sont exposés à toute une série de risques, lesquels peuvent également découler de crises économiques, ou à des menaces résultant d'activités humaines, y compris des attaques terroristes et d'importants accidents industriels. Les opérations des pouvoirs publics peuvent également échouer pour diverses raisons, notamment en cas de mauvaise coordination et en l'absence de communication opportune d'informations critiques. Il en découle une gamme étendue de risques humains, économiques, sociaux, financiers et opérationnels ou des atteintes possibles à la réputation. Cette situation nécessite donc l'instauration de cadres globaux permettant d'évaluer, de mesurer ou de gérer ces types de risques suivant une démarche systématique horizontale ou pour l'ensemble de l'administration, de définir clairement les responsabilités et garantir la responsabilisation.

38. Des données ont été récemment élaborées afin d'évaluer la mesure dans laquelle des pays intègrent des initiatives de planification des politiques et de gestion des risques, en s'appuyant sur des informations tirées de la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (SIPC)⁵. Pour tous les pays pour lesquels des données existent, il est tenu compte des risques lors de la prise de décisions sur les investissements publics et sur la planification ainsi que pour les stratégies et les projets de secteur. Cependant, il n'en est pas autant tenu compte pour le plan national d'aménagement, pour l'affectation des sols et pour l'aménagement des immeubles, ce qui pourtant serait déterminant pour garantir la résilience et réduire la vulnérabilité à long terme.

39. Les résultats de la récente enquête de l'OCDE sur les centres de gouvernement fournissent des données complémentaires : cette enquête montre que, même si près de la moitié des pays qui ont été interrogés intègrent l'anticipation et la gestion des risques dans la planification stratégique plus globale au centre de gouvernement, l'autre moitié traite les deux de façon distincte. Ces résultats montrent que certains pays continuent de ne pas préciser ou évaluer comment certains risques peuvent avoir des

⁵. Ces données ont également été intégrées dans Panorama des administrations publiques 2013.

conséquences directes pour la stratégie des pouvoirs publics, rendant leur planification stratégique et ses résultats plus vulnérables aux chocs. S'agissant des bonnes pratiques par exemple, le Bureau du Conseil privé au Canada (BCP) lie l'anticipation et la gestion des risques à la planification stratégique au centre⁶. Le BCP comprend qu'il évolue dans un contexte qui peut être qualifié de complexe, en mouvement constant et en évolution rapide. Afin de permettre très tôt l'identification et la réduction des risques susceptibles de porter atteinte à la réalisation des objectifs et des priorités stratégiques, le BCP contrôle activement son environnement de travail et intègre la gestion des risques dans tous ses services. Parmi les principaux risques recensés lors de son processus intégré de gestion des risques, le BCP surveillera durant l'exercice 2013-2014 les risques pour les priorités des pouvoirs publics et le programme législatif ainsi que la sécurité et les capacités de gestion des urgences du département (par exemple, les contrôles de cybersécurité et l'intégration des plans de continuité des activités et des dispositifs d'intervention en vue de minimiser les risques de perte, de protéger ses biens, de protéger son personnel et de veiller à la continuité de ses opérations).

Tableau 2. Planification des politiques et gestion des risques intégrée

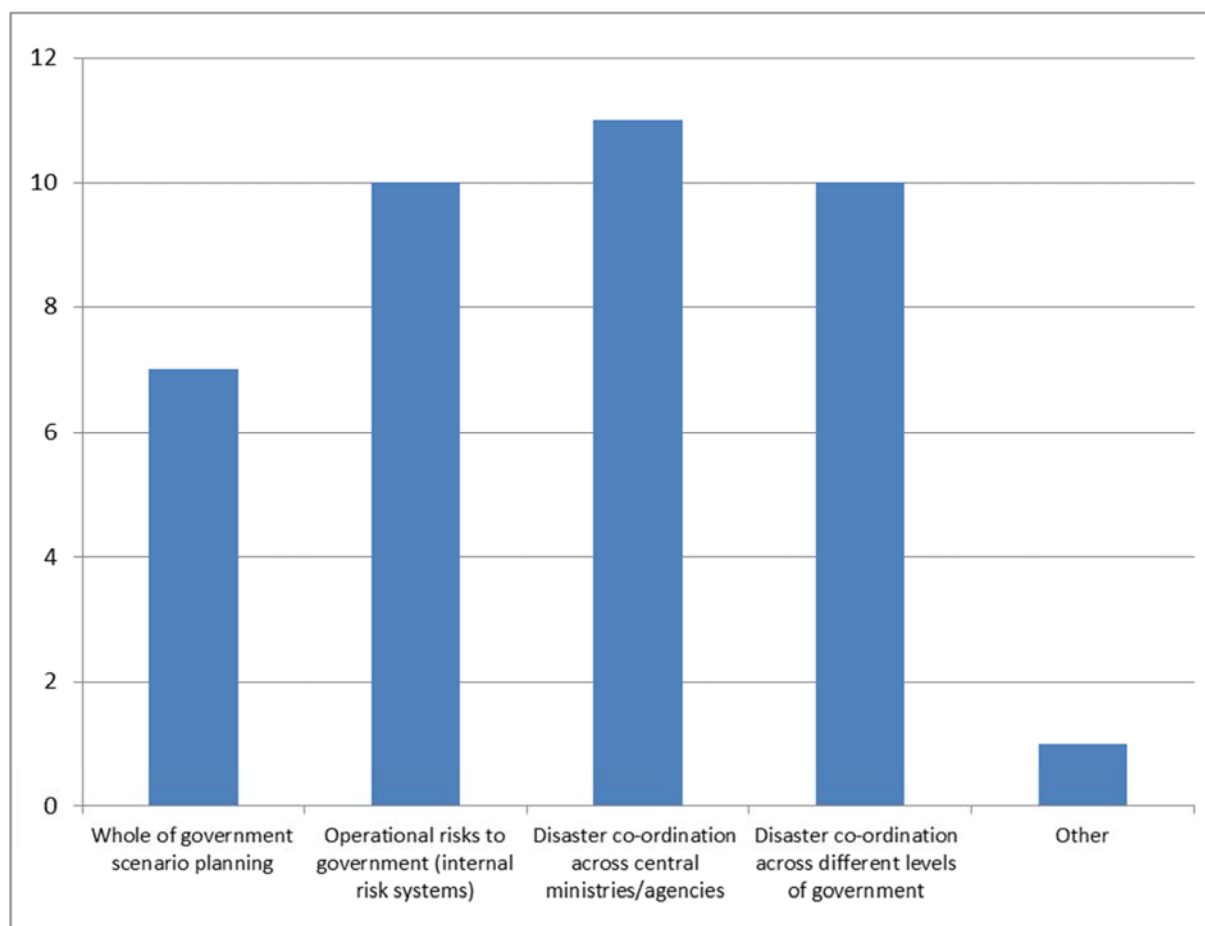
	National Policy Planning- Risk is integrated in:				
	Public investment and planning decisions	National dvpt. plan	Sector strategies and plans	Civil defence policy, strategy and contingency planning	Land zoning and real estate dvpt.
Australia	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●
Czech	●	●	●	○	○
Finland	●	●	●	●	●
France	●	○	●	●	●
Germany	●	○	○	○	○
Greece	●	●	●	●	●
Hungary	●	●	●	●	●
Italy	●	●	●	●	○
Japan	●	●	●	○	●
Korea	●	●	●	○	●
Mexico	●	●	●	●	●
Netherlands	●	○	●	●	●
New	●	○	●	●	●
Norway	●	○	●	●	●
Poland	●	●	●	●	○
Portugal	..	●	●	●	○
Slovenia	●	●	●	●	●
Sweden	●	●	●	○	●
Switzerland	●	●	●	●	●
Turkey	●	●	●	●	●
UK	●	○	●	●	○
US	●	○	●	●	●
Total OECD	22	16	22	18	17
Brazil	●	●	○	●	●
China	●	●	●	●	○
Egypt	●	○	○	●	○
India	●	●	●	●	●

Source: Data extracted from the HFA progress reports published on <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/?pid:3&pil:1>

⁶ <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=rpp/2013-2014/index-eng.htm#1c>

40. Dans les 13 pays qui traitent la gestion des risques indépendamment de la planification stratégique au centre du gouvernement, les activités qui sont le plus souvent menées dans ce domaine sont la coordination dans l'ensemble des ministères ou des agences centraux en cas de crise, suivie par une coordination à tous les différents niveaux de l'administration en cas de crise et le recensement, l'analyse et la planification des risques opérationnels pour les administrations publiques et, enfin, la création de scénarios sur la base des risques qui ont été recensés et analysés.

Graphique 9. Activités d'anticipation et de gestion des risques menées par le centre de gouvernement



Notes: 13 country responses, those countries who distinguish between risk management and strategic planning activities in CoG.

Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

41. Le défi pour les pouvoirs publics est de mener des interventions qui concernent des problèmes multidisciplinaires. À cet égard, les évaluations nationales des risques constituent un outil important, dès lors qu'ils permettent d'élaborer une stratégie de gestion tous-risques intégrée, et ils ont bénéficié d'une attention croissante ces dernières années. L'évaluation nationale des risques recense, analyse et évalue les scénarios d'événements naturels et anthropiques susceptibles de provoquer d'importants dégâts physiques et/ou de perturber les activités économiques d'un pays. Les évaluations des risques ne sont pas réalisées comme fin en soi, mais bien pour améliorer les résultats en guidant les décisions relatives à la gestion des risques notamment lors de l'affectation des sols, d'investissements dans la réduction des risques, de la préparation aux situations d'urgence pour les plans d'intervention, et les stratégies financières pour le rétablissement des activités en cas de catastrophe et pour la reconstruction. Les évaluations nationales des

risques suscitent un grand intérêt dans le cadre du Forum de haut niveau sur le risque (GOV/PGC(2013)5), et elles ont également été portées à l'attention du G20 dès lors qu'un « Cadre méthodologique G20/OCDE sur l'évaluation des risques de catastrophes et le financement de ces risques » a été réalisé en coordination et en consultation avec des experts nationaux en 2012. Bien qu'il s'agisse d'un domaine dans lequel les pays font des progrès, à peine plus de la moitié des pays membres de l'OCDE effectuent ces évaluations de manière intégrée, suivant une démarche tous-risques, et moins de la moitié des pays de l'OCDE incluent des risques futurs probables dans leurs évaluations. Par ailleurs, très peu de pays sont en mesure de se livrer à cet exercice dans le cadre d'une démarche globale au niveau interministériel (voir tableau ci-dessous).

Tableau 3. Tour d'horizon des évaluations nationales des risques

	Risk Assessment			
	National Risk Assessment	All hazards approach	Whole of government approach	Future probable risk integrated in risk assessment
Australia	●	●	..	●
Canada	●	●	●	..
Chile	..	○	..	○
Czech	..	●	..	○
Finland	..	○	..	●
France	●	○	●	○
Germany	●	○	..	○
Greece	..	○	..	●
Hungary	●	○	●	●
Italy	..	●	..	●
Japan	..	●	..	○
Korea	..	●	..	●
Mexico	●	●	..	○
Netherlands	●	●	●	●
New	●	●	..	●
Norway	●	●	○	●
Poland	..	○	..	○
Portugal	..	●	..	●
Slovenia	..	●	..	●
Sweden	●	●	●	●
Switzerland	●	●	●	●
Turkey	●	○	..	○
UK	●	●	●	●
US States	●	●	●	●
Total OECD	14	16	8	15

Source: Secretariat work under the High Level Risk Forum.

42. C'est dans cette perspective que la discussion entre les délégués pourra faire apparaître la mesure dans laquelle les craintes liées aux risques correspondent à d'importants portefeuilles dans l'administration, et le type de boîte à outils qu'il convient d'élaborer pour les gérer. S'ils le souhaitent, les délégués pourront examiner la possibilité d'améliorer les cadres de gouvernance publique en vue d'accroître la résistance des pays aux risques à court et à long termes, en particulier après les récentes catastrophes et la récente crise économique et financière.

Questions à examiner

- Comment les pouvoirs publics constituent-ils leur portefeuille de risques et élaborent-ils leurs boîtes à outils pour les gérer ?
- Comment peut-on améliorer les cadres de gouvernance publique afin de renforcer la résistance économique et financière du secteur public aux risques à court et à long termes ? Quels enseignements peut-on tirer de la récente crise économique et financière ou d'autres catastrophes ?
- Comment les pouvoirs publics peuvent-ils gérer l'incertitude et les facteurs de risques lors de l'élaboration des politiques tout en préservant les possibilités d'innovation ?

Prévoyance stratégique

43. Les activités de prévoyance stratégique aident les pouvoirs publics à se tourner vers l'avenir pour recenser les menaces et les possibilités futures en vue de hiérarchiser leurs actions. L'un des principaux objectifs de la prévoyance stratégique par les pouvoirs publics est de garantir la capacité d'intervention, dès lors qu'une analyse prospective à plus long terme, en plus d'autres activités de prévoyance, peut éclairer les choix actuels en matière d'action, la planification à plus long terme et la vision stratégique. La prévoyance stratégique contribue à établir le programme d'action et la vision pour l'avenir, ce qui à son tour permet de rétablir la crédibilité et la fiabilité des pouvoirs publics dans son rôle de gardien de l'intérêt général. Elle peut être réalisée à différents niveaux et dans les perspectives suivantes :

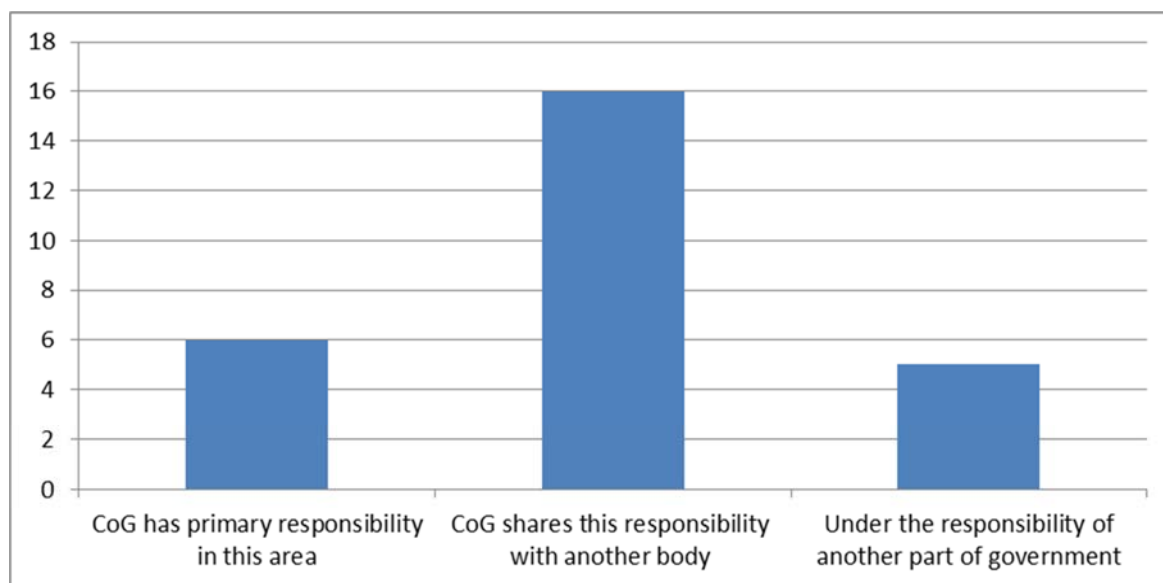
- recherche académique ou scientifique
- selon une orientation politique donnée ou le mandat d'un ministère sectoriel donné
- selon une perspective intégrée à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour projeter une vision pour l'avenir du pays.

Promouvoir une prévoyance à l'échelle de l'ensemble de l'administration

44. Le défi consiste à intégrer ces diverses activités de manières qui soient pertinentes pour l'action menée et utiles pour les pouvoirs publics (Fuerth, 2012). C'est également là un domaine dont la pratique connaît une évolution dans tous les pays de l'OCDE : bien que les initiatives de prévoyance stratégique se soient multipliées ces dernières années, les pouvoirs publics recherchent toujours à savoir comment il convient de mener au mieux ces activités de prévoyance, de rassembler les pratiques d'analyse prospective dans tous les secteurs de l'administration et, plus précisément, de déterminer quelle agence devrait être à la tête de ce processus. Des pays comme le Royaume-Uni ou la Finlande, qui disposent de programmes pour l'administration de demain, examinent le rôle de l'analyse prospective dans la mise en œuvre de stratégies de prévoyance et prennent de mesures d'action pour s'assurer que les informations issues de l'analyse prospective soient répercutées dans tous les ministères et coordonnées avec les actions prioritaires et les processus d'élaboration des politiques.

45. La récente enquête de l'OCDE sur les centres de gouvernement montre que, dans la majorité des pays, c'est le centre du gouvernement qui partage la responsabilité de la prévoyance stratégique avec une autre entité étatique, tandis que dans six pays, il a la principale responsabilité dans ce domaine. D'autres réponses fournies lors de l'enquête concernant la planification à long terme et à la vision stratégique à long terme ont également mis en évidence la nécessité de distinguer clairement entre la vision stratégique à long terme et les initiatives de prévoyance, la première pouvant potentiellement se fonder sur les deuxièmes afin d'élaborer des stratégies à long terme efficaces et pertinentes qui tiennent compte des nouvelles tendances.

Graphique 10. Responsabilité de la prévoyance stratégique à l'échelle de l'ensemble de l'administration



Notes: 27 country responses

Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

46. Il semblerait que les initiatives de prévoyance revêtent en même temps la forme de grandes études ou commissions interdisciplinaires et d'une coordination de la prévoyance permanente ou de l'analyse prospective dans tous les ministères. Certains pays mènent de vastes études tournées vers l'avenir pour un ensemble donné de problèmes qui se recoupent tout comme des programmes permanents de prévoyance du point de vue de l'administration dans son ensemble, le plus souvent fondés sur l'analyse prospective (par exemple, au Royaume-Uni).

47. D'autres informations peuvent être tirées de l'analyse plus détaillée de quelques initiatives de prévoyance dans cinq pays, sur la base des données récentes disponibles concernant d'importantes initiatives de prévoyance menées à l'échelon interministériel par les pouvoirs publics (tableau 4). Dans ces cas précis, les efforts sont manifestement menés sous l'impulsion du centre de gouvernement, les premiers ministres et leur cabinet jouant le rôle de coordinateurs. Par exemple, la Commission sur l'avenir de la Suède était présidée par le Premier ministre tandis qu'en Finlande, le cabinet du Premier ministre est à la tête tant du rapport du gouvernement sur la prévoyance que du groupe de travail du gouvernement pour la coordination des activités de recherche, de prévoyance et d'évaluation (une entité qui facilite la coopération et l'échange d'informations entre les différents ministères finlandais). Pour la France, les Pays-Bas et la Suède, il s'agit ou il s'est agi d'initiatives ponctuelles tandis que le Royaume-Uni et la Finlande projettent et programment régulièrement d'importants rapports de prévoyance sur des thèmes

pertinents ou qui commencent à intéresser les pouvoirs publics dans leurs travaux (voir, par exemple, les grands projets de Foresight UK⁷).

48. Cependant, après avoir compris l'intérêt de réaliser un projet de fond sur la prévoyance, les Pays-Bas sont passés du concept ponctuel « Horizon Scan Project » en 2007 à un programme plus régulier qui relève aujourd'hui du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science. Bien que les projets de prévoyance donnés aient pu varier selon leur forme ou leur fréquence, leur objectif final était le même : recenser les défis à long terme et les nouvelles tendances afin d'aider les décideurs à renforcer leur capacité d'intervention, à guider les choix de l'action actuelle et à instaurer des politiques davantage susceptibles de résister aux vicissitudes de l'avenir.

Tableau 4. Projets de prévoyance interdisciplinaires : survol de quelques initiatives

Country	Foresight Effort	Main Purposes	Time horizon
Finland	Government Foresight Report (Foresight 2030)	To identify likely development trends and set objectives and strategic outlines for Government work	10-20 years
France	What France in 10 years?	To show a pathway to advance the country with indicators and clearly identified benchmarks : to engage in clearly identified common choices that organise major transitions : to adapt policies and instruments in view of the desired objectives : to engage a large debate with all stakeholders	10 years
The Netherlands	Horizon Scan Report 2007	To help decision- and agenda-makers, researchers and developers think about future societal problems, threats and opportunities.	Not specified
Sweden	Commission on the Future of Sweden	To identify long-term challenges and contribute to a more future-oriented public debate, enabling government and society to improve preparedness.	40 years
UK	UK Foresight Major Projects	To assist decision makers in understanding how their decisions today might affect the future, and to help policy- makers to reach more stable decisions that are more likely to survive the uncertainties of the future.	20-80 years

Source: OECD Secretariat desk based research and interviews

Notes: Foresight project range from horizon scanning activities to Futures Commissions, and scientific or academic literature based research. The idea is to highlight the difference between country practices and draw from different country experiences.

⁷ <http://www.bis.gov.uk/foresight/our-work/projects>

Tableau 5. Gouvernance de quelques initiatives de prévoyance

Country	Chair	Composition	Involvement of ministries	Involvement of civil society
Finland	The Prime Minister's Office (PMO)	A ministerial working group chaired by the most relevant ministry for the topic is supported by a steering group (government and non-government) and a project team, responsible for the futures analysis. The final report is submitted to parliament and debated in the Committee for the Future.	Ministerial working group: -Minister of Economic Affairs -Minister of Public Administration and Local Government -Minister of Finance -Minister of Education and Science - Minister of Defence -Minister of Transport -Minister of the Interior	Yes - http://www.2030.fi/en/
France	le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)			Yes -
The Netherlands	The Commission for Consultation of Sector Councils (COS)	The COS, a platform for sector councils (independent commissions of representatives from research, society, and government) set up a project group specifically for the Horizon Scan. COS is financed by the government.	-Ministry of Education, Culture and Science (repr. in project group) Sounding board: -Ministry of Economic Affairs, Entrepreneurship and Innovation -Ministry of Transport, Public Works and Water Management -Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality -Ministry of Social Affairs and Employment -Ministry of Justice -Ministry of the Interior and Kingdom relations	Yes
Sweden	Chaired by the Prime Minister	Set up by government decision, the commission brought together coalition party leaders holding ministerial posts, business, academia, unions, and CSOs	Served only as "host organisations"	Yes – "open meetings" held across the country
UK	Government Office for Science, Department for Business, Innovation & Skills, (reporting to Prime Minister and Cabinet)	High-level Stakeholder Group– chaired by a minister from sponsor department comprising senior decision-makers and budget-holders from relevant departments, research councils and other organisations – oversees each project. stakeholder group is responsible for agreeing an action plan once the report has been published. The Government's Chief Scientific Adviser directs each project with a group of leading experts.	Ministerial involvement occurs in the High-level Stakeholder group, and is dependent on the report's theme.	No

Source: OECD Secretariat desk based research and interviews

49. Un examen plus rigoureux de la gouvernance de ces initiatives révèle que c'est le centre de gouvernement qui dirige le plus souvent ces projets (dans de nombreux cas, le cabinet du Premier ministre), plusieurs autres ministères y participant également selon le thème de prévoyance visé (tableau 5). Les Pays-Bas ont cependant réalisé le projet « Horizon Scan Project » en faisant appel à un

organisme indépendant réunissant des représentants du monde de la recherche, de la société, du milieu industriel, des pouvoirs publics et de laboratoires d'idées. La Commission sur l'avenir de la Suède, bien que créée sur décision du gouvernement et présidée par le Premier ministre, a moins été un projet impliquant une coopération interministérielle qu'une initiative faisant intervenir plusieurs parties prenantes et la société dans un grand débat sur les futurs défis de la Suède. Dans cet esprit, les projets de prévoyance évoqués mettent en évidence la nécessité d'établir un certain équilibre entre la participation du gouvernement et celle de plusieurs parties prenantes, dès lors que, même si l'indépendance de la commission de prévoyance peut être utile pour garantir que les travaux ne soient pas dictés par des priorités internes, les pouvoirs publics, en tant que consommateurs d'une telle analyse sur la prévoyance, doivent intervenir pour garantir que les résultats soient traduits en action.

Assurer une gouvernance préventive : lier les initiatives de prévoyance aux initiatives d'élaboration des politiques

50. Par opposition avec des commissions de prévoyance ou des rapports de grande portée, un réseau permanent de prévoyance ou d'analyse prospective à l'échelon interministériel a pour atout principal qu'il assure la continuité du partage des informations sur des questions intersectorielles et qu'il permet une plus grande prévoyance pour les processus de décision et d'élaboration des politiques (Fuerth, 2012). Des mesures récentes en faveur de réseaux de prévoyance à l'échelle de l'ensemble de l'administration se sont largement inspirées de l'analyse prospective (Habegger, 2010). Cependant, il existe d'autres méthodes de prévoyance. En outre, même si le centre de gravité a été l'analyse prospective, la prévoyance stratégique nécessite beaucoup plus que le recensement, l'analyse et la diffusion d'informations pertinentes sur le plan stratégique.

51. La plus grande difficulté sera d'intégrer les informations issues de l'analyse prospective ou d'autres initiatives de prévoyance dans les processus de décision et d'élaboration des politiques. Pour l'heure, aucun mécanisme n'a été convenu permettant d'intégrer régulièrement la prévoyance dans les processus d'élaboration des politiques. Bien qu'ils fassent aujourd'hui l'objet d'expériences, les réseaux à l'échelle de l'ensemble de l'administration doivent toujours être dirigés par une entité ou une institution dotée d'une « fonction d'intermédiaire » qui reliera les résultats des analyses de prévoyance et les rendra « exploitables » pour les décideurs et le processus d'élaboration des politiques (Fuerth, 2012). Le centre de gouvernement sera peut-être le mieux placé pour assurer cette fonction, bien qu'il faille à cet égard recueillir davantage de données auprès des pays et mener d'autres études. Des discussions entre les délégués du Comité pourront permettre d'échanger les différentes expériences des administrations publiques sur ces questions.

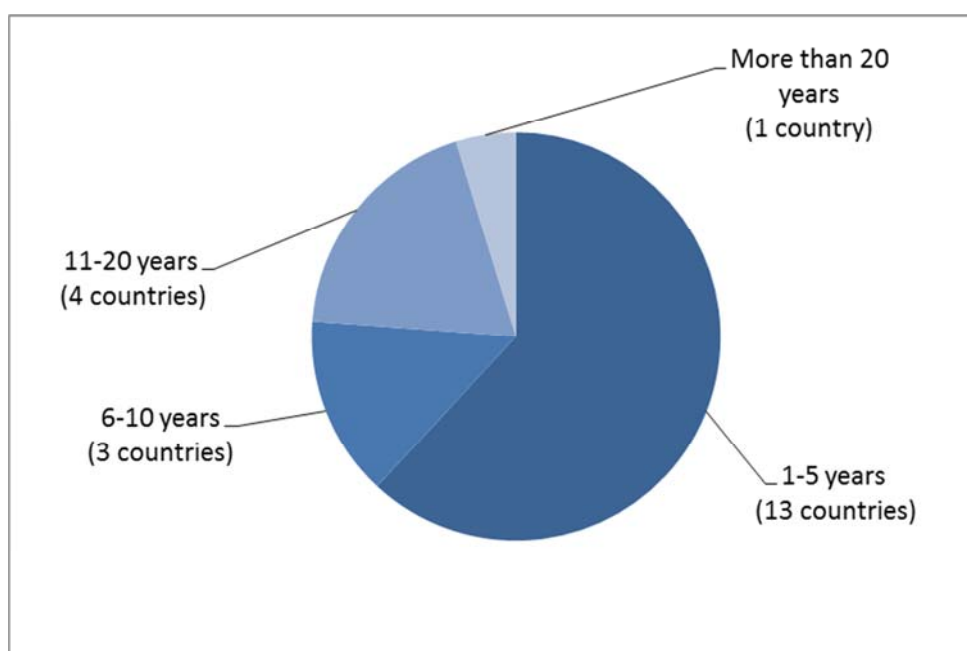
Définir les priorités pour l'avenir : une vision stratégique à long terme

52. La prévoyance stratégique vise à éclairer la pensée stratégique et la prise de décisions, et à guider la vision et les objectifs stratégiques à plus long terme des pouvoirs publics (Habegger, 2010). Il n'en reste pas moins que, comme le fait observer Habegger, la prévoyance stratégique contribue également à l'élaboration des politiques en agissant comme « moteur des processus d'apprentissage mutuels réflexifs chez les décideurs qui favorisent l'émergence d'une conception commune de l'intérêt général ». Dans cet esprit, mener des activités de prévoyance devrait permettre d'influencer les stratégies actuelles des pouvoirs publics et de dégager une vision de l'avenir pour le pays.

53. Comme le montre l'enquête sur les centres de gouvernement, plus de trois quarts des pays ont dégagé une vision stratégique à long terme. Cependant, la majorité des pays ne s'intéressent qu'à une période ne couvrant qu'une à cinq années lorsqu'ils élaborent cette vision stratégique, ce qui correspond de près aux cycles politiques de la plupart des pays (graphique 11). Les résultats de l'enquête pourront mettre en évidence la nécessité de discuter des échéances utiles pour les visions stratégiques et de définir la notion

de long terme, dès lors que la plupart des pays n'envisagent la vision stratégique qu'à moyen terme. Pourtant, certains pays arrêtent des visions à plus long terme couvrant des périodes de 10 à 20 ans, voire plus. Par exemple, la Finlande adopte une approche intégrée en élaborant un plan de mise en œuvre stratégique du programme du gouvernement (couvrant les quatre années du mandat du gouvernement) ainsi qu'un rapport sur l'avenir à long terme sous la direction d'un groupe de travail ministériel faisant intervenir le Parlement (voir plus haut). Chaque rapport sur l'avenir porte sur un ensemble donné de thèmes importants sur le plan stratégique qui auront des effets sur les principales actions menées par le gouvernement au cours des 10 à 20 prochaines années⁸. Sur la base de ces données, des initiatives de prévoyance renforcées au gouvernement pourraient permettre de dégager une perspective à plus long terme des visions stratégiques des pays.

Graphique 11. Périodes couvertes par les visions stratégiques nationales tournées vers l'avenir



Notes: 21 country responses Source: Data from OECD Survey of Centres of Government 2013

Questions à examiner

- Dans quelle mesure la définition des priorités et de la vision pour l'avenir permet-elle de renforcer la confiance dans les pouvoirs publics ? Dans quelle mesure les administrations publiques peuvent-elles avoir recours aux perspectives de l'avenir et du passé pour mieux comprendre les situations présentes et recenser les choix et les possibilités d'action ?
- Quel rôle l'administration centrale doit-elle jouer dans l'analyse prospective ? Dans quelle mesure l'analyse prospective permet-elle une prévoyance stratégique dans l'élaboration des politiques ? Quels sont les défis à relever ?
- Comment les gouvernements peuvent-ils s'assurer que l'analyse prospective est partagée dans l'ensemble des ministères et coordonnée avec les priorités d'action et le processus d'élaboration des politiques ?

⁸ <http://vnk.fi/hankkeet/tulevaisuusselonteko358587/en.jsp>

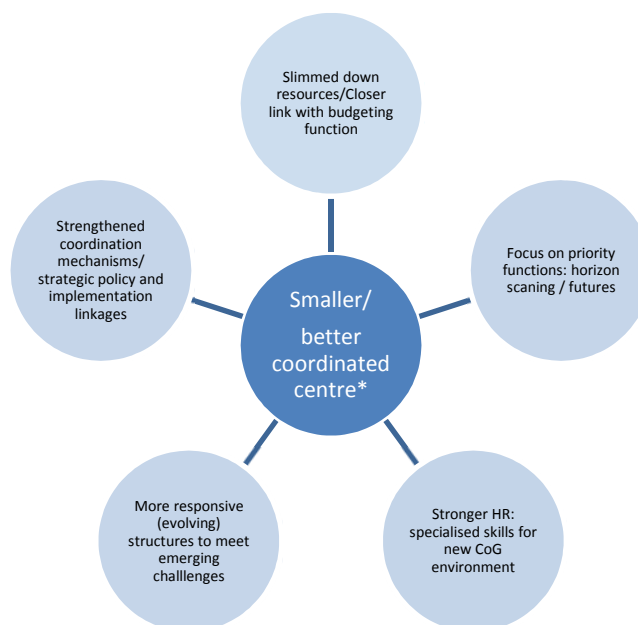
Conclusion : instaurer des institutions publiques résistantes et ouvertes sur l'avenir pour résoudre des difficultés complexes

54. Les moyens d'action examinés ci-dessus relèvent pour l'essentiel d'un cadre plus large visant à instaurer une administration agile, stratégique, résistante et tournée vers l'avenir, qui est à la base du concept d'« état stratégique ». Pour résoudre des défis complexes, les pouvoirs publics doivent aussi pouvoir tant disposer d'une capacité d'intervention tournée vers l'avenir que fonctionner de façon cohérente et efficiente lorsqu'ils coordonnent les informations et les processus d'action entre les différents niveaux d'administration. Il faut également que les pouvoirs publics soient capables de coordonner et de tirer des données d'expérience provenant de l'extérieur. Dans cet esprit, l'instauration d'institutions résistantes et ouvertes sur l'avenir requiert tant la capacité d'adopter une approche globale fondée sur une vue d'ensemble, dès lors que les crises et les graves problèmes découlent souvent de relations de cause à effet qui varient et sont étroitement liées, que la possibilité d'une mise en œuvre à l'intérieur de la machine gouvernementale. Il convient également d'adopter pour cela une démarche d'évaluation panoramique des risques.

55. Il convient également de faire preuve d'ouverture face à l'innovation lors de la conception des politiques, en ayant recours à l'expérimentation et à des démarches plus flexibles pour la gestion des graves problèmes, au lieu de s'en remettre à des règles précises. On pourra ainsi non seulement instaurer une culture plus propice à l'innovation et à la collaboration chez les cadres supérieurs mais également renforcer leur capacité à « se placer dans une démarche plus vaste et tournée vers l'avenir, notamment pour les questions qui concernent tous les échelons de l'administration » (Australia Public Service Commission, 2007).

56. La notion de la création de capacités stratégiques fondées sur l'instauration d'une administration mieux coordonnée, davantage orientée vers l'avenir et plus résistante a déjà été évoquée lors de réunions antérieures dans le cadre des centres de gouvernement, comme ce fût le cas lors de la réunion de 2012 à Londres (graphique 10). La question est de savoir comment mettre ces éléments en pratique, comment identifier ceux qui portent leurs fruits et ceux qui échouent, et à assurer une coordination adéquate entre l'élaboration des politiques, l'analyse et la gestion des risques, et la prévoyance.

Figure 1. Créer des capacités stratégiques au centre : les vues des centres de gouvernement
Pour un centre mieux coordonné, plus réactif et plus qualifié



Mettre fin à la vulnérabilité des institutions sociales dans une vaste perspective

57. Le débat portant sur la gestion des problèmes complexes et sur la résistance découle en quelque sorte des récentes crises et catastrophes qui ont secoué bon nombre de pays de l'OCDE. Une partie des rouages institutionnels a souvent été plus vulnérable aux conséquences d'une crise dans les institutions sociales, lesquelles ont particulièrement été exposées et méritent une réflexion approfondie en vue d'améliorer leur fiabilité et leur résistance à long terme. Cette discussion est en partie liée aux risques budgétaires évoqués plus haut, mais elle ne s'arrête pas là. En réalité, la crise a non seulement réduit les ressources potentielles qui pouvaient être mises à la disposition de ces institutions, et creusé les écarts de production, mais elle a également accru les exigences sociales et la pression sur le système de protection sociale. Il en découle des risques démesurés pour les groupes vulnérables dans la société, et la possibilité d'une accentuation des inégalités économiques dont toute la portée n'a pas encore été mise en évidence par les données comparatives à l'échelle internationale. Le Comité de politique économique de l'OCDE mène actuellement une recherche sur la vulnérabilité des institutions sociales dans le contexte des NAEC, dont les résultats seront communiqués au printemps.

58. Du point de vue du Comité de la gouvernance publique, la question est de savoir comment ouvrir la voie à l'instauration d'institutions publiques résistantes et ouvertes sur l'avenir capables de rétablir la confiance dans les pouvoirs publics. Le débat au sein du Comité bénéficiera également des résultats de la réunion des hauts responsables des Centres de Gouvernement à Santiago en 2013. Il importe également de clôturer le cycle d'action et d'évaluer comment des outils stratégiques, tels que les fonctions de planification et le réexamen des dépenses, peuvent être mobilisés, et comment l'évaluation des politiques peut contribuer à combler les lacunes. Il est nécessaire d'élaborer des capacités permettant de tirer les leçons des événements importants, comme les catastrophes naturelles, d'une crise économique de grande ampleur, comme la crise financière mondiale, ou de tout autre événement potentiel, y compris les menaces de malveillance, comme c'est le cas des cyberattaques. L'OCDE peut être un centre d'échange permettant de rassembler les expériences et de formuler une sorte de synthèse en vue de proposer aux administrations publiques une boîte à outils d'action qui les aidera à mettre un œuvre une gouvernance préventive. L'exemple évoqué par Fuerth (2012) concerne le cas des États-Unis et il pourrait être reproduit dans d'autres pays. Renforcer la capacité d'intervention et les scénarios afin de rétablir une vie économique et sociale normale et de consolider la confiance dans les pouvoirs publics est une responsabilité fondamentale du secteur public. Il faudra pour cela interconnecter les démarches, renforcer les capacités pour l'établissement des budgets et la programmation budgétaire, améliorer la gouvernance et la gestion des risques, et intégrer les activités de prévoyance au processus d'élaboration des politiques.

Questions à examiner

- Comment les administrations publiques peuvent-elles renforcer leur capacité de résoudre les problèmes graves et à long terme ? Quelles sont les mesures envisageables pour instaurer des institutions publiques plus résistantes et renforcer un état stratégique ?
- Comment accorder une plus grande attention à la cohérence de l'action menée peut-il favoriser la confiance et garantir que le secteur public aboutisse à des résultats dans ses actions prioritaires ?
- Quelles sont les mesures envisageables pour créer une administration publique « à l'épreuve de la crise » ?
- Dans quelle mesure le partage d'expérience à l'échelle internationale peut-il aider les administrations publiques à mieux se préparer pour résoudre des problèmes complexes dans des délais adéquats ?

BIBLIOGRAPHIE

- Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the future*. New York, NY: Wiley.
- Alford, J and Head, B.W. (2013) ‘Wick problems: Implication for Public Policy and Management’ *Administration and Society*, 28 March
- Allesandro, M.; Lafuente, M. and Santiso, C. (2013a) *Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean*, Technical Note IDB-TN-591, Inter-American Development Bank
- Allesandro, M.; Lafuente, M. and Santiso, C. (2013b) *The role of the center of government: a literature review*, Technical Note IDB-TN-581, Inter-American Development Bank
- Australia Public Service Commission (2007) ‘Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective’
- Bartolini, D. (2013), ‘The role of Incentives in Co-operation Failures, OECD Regional Development Working Papers,2013/09, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4t4nxs-en>
- Bouckaert, G.; Guy Peters, B. and Verhoest, K. (2010) *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan
- COS (2008) Horizon Scan Report 2007: Towards a future oriented policy and knowledge agenda, The Hague
- Elvidge, J. (2012). The Enabling State. Carnegie Trust.
<http://www.carnegieuktrust.org.uk/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b90e80a4-a243-4f6b-bfb1-34b15c3cb7b3>
- European Foresight Monitoring Network (EFMN) (2009). Final report: Monitoring foresight activities in Europe and the rest of the world
- European Foresight Monitoring Network (EFMN) (2009). Mapping Foresight: Revealing how Europe and other world regions navigate into the future
- Ferlie, E., L. FitzGerald, G. McGivern, C. Bennett, S. Dopson. ‘Public policy networks and ‘wicked problems’: a nascent solution?’ *Public Administration* Vol. 89, No. 2, 2011 (307–324)
- Fuerth, L. (2012) ‘Anticipatory Governance, Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges’.
- Future Challenges for Sweden (2013): Prime Final report of the commission on the future of Sweden
- Governments for the Future (2013): Austria, Finland, Scotland, Sweden, United Kingdom. Main report, Second Full Draft
- Habegger, B. (2010) ‘Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands’ *Futures*, Volume 42, Issue 1, Pages 49-58
- Hammerschmid, A. Oprisor and V. Štimac (2013). COCOP Executive Survey on Public Sector Reform in Europe. COCOPS Research report.
- Head, B.W. (2008) ‘Wicked Problems in Public Policy’ *Public Policy* 3 (2): 101-118.
- Ho, Peter (2012) Building new competencies: Coping with complexity
- IRGC (2013) ‘Preparing for Future Catastrophes: Governance Principles for slow-developing risks that may have potentially catastrophic consequences’. Concept note

- Kuosa, T. (2011) 'Practicing Strategic Foresight in Government, RSIS Monograph 19'
- Læg Reid, P.; Randma-Liiv, T.; Rykka, L. and Sarapu, K. (2013a) *Lessons from emerging co-ordination arrangements in European public sectors*, COCOPS European Policy Brief No.3, accessed at www.cocops.eu on 21 October 2013
- Læg Reid, P., T. Randma-Liiv, L.H. Rykkja, K. Sarapu (2013b). *The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management*. COCOPS Research Report.
- OECD (2013) *Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession* [GOV/PGC/SBO(2013)1]
- OECD (2013) 'Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update' [GOV/PGC(2013)4]
- OECD (2013) "Trust in Government: Assessing the evidence, understanding the policies" [GOV/PGC(2013)1]
- OECD (2013) "Vulnerability of social institutions: preliminary results" [ECO/CPE/WP1(2013)22]
- OECD (2013) "OECD@100: Economic policies for a shifting world" [ECO/CPE/WP1(2013)21]
- OECD (2012) 'Towards a strategic state: Options for a governance contribution to the New Approach to Economic Challenges' [GOV/PGC(2012)11]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>
- OECD (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264086081-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en)
- OECD (2000) *Government of the future*, Paris, OECD
- Parker, S.; Paun, A.; McClory, J. and Blatchford, K. (2010) *Shaping up: a Whitehall for the future*, London, Institute for Government
- SITRA: Strategic design: <http://www.sitra.fi/en/future/strategic-design>
- UK Cabinet Office (2013) *Review of cross-government horizon scanning*: <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-cross-government-horizon-scanning>
- Van Asselt, M.B.A. (2010) 'Foresight in action: developing policy-oriented scenarios'. Earthscan publications. London, UK.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68, 334-349.