

Non classifié

PUMA(99)7



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

OLIS : 04-Oct-1999
Dist. : 06-Oct-1999

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Or. Ang.

PUMA(99)7
Non classifié

ORIENTATIONS POUR LE FUTUR MANDAT DU PUMA

**20ème session du Comité de la Gestion publique, Château de la Muette, Paris
les 28 et 29 octobre 1999**

Pour complément d'informations, prendre contact avec Geraldine Byrne-Nason,
tel (33-1) 45 24 80 29, mél.: geraldine.byrne-nason@oecd.org,
ou Frédéric Boudier, tel (33-1) 45 24 90 75, mél.: frederic.boudier@oecd.org

82313

Ta. 15054 - 14.09.99 - 27.09.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

ORIENTATIONS POUR LE FUTUR MANDAT DU PUMA

1. La présente note décrit les propositions d'orientations futures, de questions et de problèmes stratégiques qui devront être traités au cours du prochain mandat du PUMA couvrant les années 2000-2005. Elle tient compte des commentaires des membres du Comité communiqués par écrit au Secrétariat en juillet et comprend une dernière section donnant, à titre indicatif, des exemples de la manière dont ces questions stratégiques pourraient être traduites en activités concrètes de PUMA dans le cadre d'un tel mandat.

2. Le Comité est invité à :

- Faire part de ses vues générale sur la façon dont le mandat répond bien aux questions de gouvernance stratégique et aux défis auxquels sont confrontés les pays Membres ; et
- Se concentrer particulièrement sur la section IV du document dans laquelle les activités proposées sont passées en revue, afin de s'assurer que la discussion aborde les produits concrets et les résultats recherchés dans les prochains travaux du PUMA.

3. Après discussion par le Comité, il est prévu de transmettre au Conseil de l'OCDE, pour approbation, un résumé et un projet de mandat (il sera transmis séparément au Comité), ainsi que la version définitive du présent document tenant compte des vues du Comité.

ORIENTATIONS POUR LE FUTUR MANDAT DE PUMA

INTRODUCTION

1. Au moment où PUMA envisage un nouveau mandat et de nouvelles orientations à donner à ses travaux à l'aube du 21^{ème} siècle, sa mission peut être énoncée de manière concise : promouvoir la bonne gouvernance pour favoriser la réalisation des objectifs économiques et sociaux des pays Membres. Les Ministres des pays de l'OCDE ont fixé les paramètres lorsqu'ils se sont réunis en mai 1999 et ont déclaré que la bonne gestion des affaires publiques « est indispensable pour renforcer la démocratie pluraliste et favoriser un développement durable. Les Ministres se sont félicités des efforts faits par l'OCDE pour encourager des structures de gestion publique plus efficaces, plus efficientes et plus transparentes dans les pays Membres et non membres ». PUMA s'emploiera à réaliser ces objectifs.

2. Cependant, derrière cet énoncé relativement direct de la mission de PUMA, se pose un ensemble de questions plus complexes liées directement au rôle de la bonne gestion des affaires publiques dans le développement économique et social. Cette demande croissante de «bonne gouvernance» tient à de multiples raisons. A une époque caractérisée par ce qu'il est convenu d'appeler la «mondialisation», les pays ont des difficultés à maîtriser un processus irréversible qui crée des liens croissants. L'OCDE joue un rôle essentiel en aidant les gouvernements à faire en sorte que les politiques publiques favorisent la mondialisation en tirant parti de ses aspects positifs pour assurer le bien être à l'échelle mondiale tout en corrigeant les disparités qui risquent d'entraîner instabilité politique et agitation sociale. Pour l'OCDE, ce défi est au cœur de sa mission. Pour PUMA, l'objectif pour les cinq prochaines années doit être d'identifier et de contribuer à traiter les facteurs et les évolutions nouvelles qui constitueront les enjeux de la gouvernance stratégique. Il lui faudra donc continuer à mener des travaux visant à aider les pays Membres (et non membres) à gérer ces facteurs grâce à un secteur public performant et efficient.

3. L'objet du présent document est de situer les travaux actuels et futurs de PUMA dans le contexte plus large de la transformation des modes de gestion des affaires publiques, transformation qui concerne de plus en plus le rôle du large éventail d'acteurs publics et de la société civile ainsi que les instruments et les méthodes dont ils disposent. Le document vise aussi à aider les pays Membres à réfléchir à l'avenir afin d'anticiper les évolutions futures et de veiller à ce que l'OCDE, et plus particulièrement PUMA, continue de jouer un rôle de premier plan pour la formulation de conseils à l'intention des pays Membres.

4. Le rapport introduit successivement les points suivants :

I) L'ordre du jour plus large : contexte général et objectifs du mandat ;

II) Perspectives d'avenir : le nouveau contexte pour l'action administrative ;

III) Implications pour les activités de PUMA : publics visés, partenariats et critères ;

IV) Etapes suivantes envisageables : exposés des problèmes et solutions possibles.

1) L'ORDRE DU JOUR PLUS LARGE : contexte général et objectifs du mandat

5. L'expression «bonne gouvernance» est en train de s'imposer rapidement. Définir ce qu'elle recouvre demeure délicat. La frustration qui en découle tient à l'environnement international de plus en plus complexe dans lequel le processus d'interdépendance semble être irréversible. L'interdépendance a créé un monde qui est tout à la fois plus compliqué et plus fragile. Les gouvernements sont confrontés à un monde dans lequel les notions de souveraineté, de responsabilité, la signification du territoire, la nature des acteurs internationaux sont remises en cause. Il est naturel qu'un tel «processus révolutionnaire» suscite une demande pour une meilleure compréhension de la manière dont les différents gouvernements peuvent le mieux gouverner dans un environnement en mutation rapide.

6. Autre aspect important, mais qui ne constitue pas encore un élément central des travaux de PUMA consacrés à la gouvernance, la nécessité d'une meilleure gouvernance à l'échelle planétaire pour faire en sorte que les possibilités qui s'offrent au niveau mondial («mondialisation») soient mieux partagées. Le Rapport sur le développement humain (PNUD) cette année recommande un programme d'action : «réforme de la gouvernance mondiale pour une plus grande équité, nouvelles approches régionales de l'action et de la négociation collective et mise en œuvre de revues nationales et locales visant à saisir les opportunités du marché mondial pour faire avancer plus équitablement le développement humain ».

7. Dans le cadre du présent document, le thème central est plus spécifique : l'art de gouverner est en voie de transformation dans nos pays Membres. Ce document vise à identifier les éléments essentiels du programme de travail de PUMA qui peuvent contribuer à éclairer et gérer ce que Jessie Matthews¹ a qualifié en 1997 dans le Foreign Affairs Journal, de «transfert de pouvoirs» : une nouvelle redistribution des pouvoirs entre les Etats, les marchés et la société civile ».

8. PUMA est soucieux de promouvoir la bonne gouvernance. Pour promouvoir la «**bonne gouvernance**», il faut renforcer les capacités liées à l'élaboration de politiques à la fois efficaces et réceptives aux aspirations démocratiques ; il faut mettre en place et préserver des institutions publiques performantes et efficaces pour fournir des services de qualité.

9. Afin de renforcer les capacités d'élaboration des politiques, les gouvernements sollicitent de plus en plus souvent des conseils pour les aider à identifier les politiques qui répondent le mieux aux objectifs des pouvoirs publics. Ils réfléchissent également au gouvernement du futur -- construire aujourd'hui l'administration de demain. Cela implique de développer et d'entretenir une capacité stratégique.

10. En ce qui concerne la mise en place et la préservation d'un cadre institutionnel efficace et efficace, les gouvernements ont intérêt à mettre en commun leurs expériences concernant les rôles et les responsabilités institutionnels, les capacités en matière de performance, ainsi que la modernisation et les réformes en cours.

1. Qui était à l'époque Senior Fellow au Council on Foreign Relations.

11. En bref, la bonne gouvernance implique que PUMA apporte son concours aux pays Membres pour le développement de capacités d'élaboration des politiques et le soutien à la réforme du dispositif institutionnel. Il n'existe pas de modèle unique pour ces capacités. L'objectif n'est pas de concevoir un «moule unique». Aux différents pays correspondent différents modèles de gouvernance. Le critère déterminant de la bonne gouvernance doit être sa contribution à l'obtention du niveau de vie le plus élevé possible pour les citoyens.

II) PERSPECTIVES D'AVENIR : le nouveau contexte pour l'action gouvernementale

12. Il est largement admis qu'une bonne gestion des affaires publiques est une condition nécessaire pour assurer une prospérité économique et une stabilité sociale durables. Tous les travaux de PUMA sont fondés sur cet axiome. Pour apporter un soutien effectif aux pays qui s'efforcent de relever les défis futurs de la gouvernance, PUMA devra être en mesure d'identifier les problèmes d'importance croissante susceptibles de se poser à l'avenir. Les discussions du Comité PUMA et les réponses écrites ont permis d'identifier récemment un certain nombre de ces questions dans un exercice de «survol rapide». Si ce «survol» ne prétend pas avoir un caractère exhaustif, ni correspondre à la hiérarchie des priorités, la plupart des problèmes recensés figurent au premier plan des préoccupations des hauts responsables de l'action gouvernementale dans nos pays Membres :

- ***Développer les capacités d'élaboration de politiques plus cohérentes et prenant davantage en compte les impératifs de la mondialisation :*** L'efficacité des politiques exige que les gouvernements intègrent et harmonisent les décisions concernant de multiples disciplines économiques et sociales, les cadres institutionnels et niveaux d'administration, ainsi que les secteurs de l'action gouvernementale. Cependant, les gouvernements qui poursuivent un large éventail d'objectifs et traitent avec des institutions complexes et rigides éprouvent de grandes difficultés à améliorer la cohérence des politiques. Cela accroît les risques d'échec majeurs. La cohérence des politiques a également une dimension mondiale. La mondialisation des politiques économiques et sociales crée un besoin de nouvelles capacités pour exploiter les nouvelles possibilités de répondre aux besoins économiques et sociaux et de tenir compte des incidences internationales des problèmes que posent les politiques publiques. Parallèlement, une plus grande décentralisation de la politique nationale aux échelons d'administration infranationaux accroît le morcellement des responsabilités, ce qui soulève de graves problèmes pour la coordination, la responsabilité et la cohérence des politiques, et accroît la complexité de leur mise en œuvre.
- ***Mener à bien les engagements en matière de politiques publiques dans un monde en mutation :*** Les solutions fournies par les politiques publiques, aussi bonnes soient-elles, ne peuvent donner de bons résultats que si les administrations ont les capacités de mener à bien les actions correspondantes dans un contexte de ressources budgétaires et humaines limitées. Les administrations doivent en permanence trouver les moyens de fournir de meilleurs services à moindres coûts. Les pouvoirs publics doivent également adopter une approche prospective afin de gérer les changements économiques et sociaux. Des capacités stratégiques sont nécessaires pour s'adapter

aux évolutions à long terme, tout en demeurant suffisamment souples pour répondre rapidement aux besoins à court terme. Par exemple, les nouvelles technologies posent de nouveaux défis aux pouvoirs publics. À terme, ceux-ci devraient veiller à ce que les ressources soient orientées vers des activités offrant la plus grande valeur aux dépens des activités de valeur moindre. Toutefois, certains facteurs freinent les modifications des priorités, notamment l'inertie institutionnelle, les attentes des citoyens et la «mainmise» sur l'action politique d'intérêts particuliers. Comment les gouvernements préservent-ils la capacité d'adaptation de l'action politique à l'évolution des besoins du public ? Un facteur essentiel pour faire face efficacement à ces évolutions résidera dans l'aptitude des pays à évaluer les avantages et les coûts du changement, à en informer les citoyens et à parvenir à un consensus social viable quant à la manière dont le changement sera géré.

- ***Institutionnaliser la transparence, l'honnêteté et la responsabilité au sein de l'administration*** : L'efficacité de la gouvernance repose dans une large mesure sur la transparence, l'honnêteté et la responsabilité des actions administratives. Pourtant, la confiance du public dans les administrations semble être en baisse dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui réduit l'efficacité de l'administration. C'est là aussi un élément essentiel pour les performances économiques : la redevabilité et la transparence de l'administration influencent les décisions des marchés en modifiant les relations entre les acteurs présents sur le marché et l'évaluation des risques que présente le marché. Par ailleurs, pour asseoir le commerce et l'investissement international sur une base commune et politiquement stable afin qu'ils se déroulent dans des conditions de confiance et de compréhension mutuelles, il est très important que les pays de l'OCDE comme les pays non membres veillent à l'intégrité et à la transparence des institutions publiques.
- ***Intervenir efficacement au sein de la société et sur les marchés afin de réaliser les objectifs des politiques publiques et de promouvoir la concurrence*** : la qualité de la vie dépend non seulement de la qualité de l'administration, mais aussi de la qualité de la société civile, des institutions privées et des marchés. Pour promouvoir les intérêts publics, les pouvoirs publics doivent parfois intervenir pour aider ces secteurs de la société à mieux accomplir leurs diverses fonctions. Les défaillances dans ce domaine peuvent être coûteuses, par exemple, dans les domaines de l'enseignement, de la sécurité alimentaire ou de la protection de l'environnement. Cependant, comment les gouvernements peuvent-ils veiller à ce que cette intervention, si elle est nécessaire, soit efficace, tout en conciliant les intérêts économiques et sociaux ? Instituer les règles propres à favoriser des marchés efficaces est l'un des aspects de ce défi. À mesure que les marchés deviennent plus concurrentiels et se mondialisent et que les consommateurs deviennent plus exigeants et mieux informés, la nature et l'ampleur des défaillances du marché changent. Les gouvernements doivent réglementer le secteur privé de manière efficace et efficiente afin qu'il assure les services comme la santé, la sécurité et la protection de l'environnement et, pour favoriser des marchés efficaces, doivent mettre en place les institutions que le secteur privé ne fournit pas.

Tels sont quelques-uns des problèmes que PUMA a recensés pour l'avenir. La section IV de la présente note présente des activités qui seraient susceptibles de contribuer à leurs solutions.

III) IMPLICATIONS POUR LES ACTIVITES DE PUMA : *Publics visés et partenariats, critères, produits*

13. Dans les sections i) et ii) de la présente note, on a tenté d'exposer succinctement «où nous en sommes» et «où nous allons». La présente section contient certaines réflexions sur les implications générales pour PUMA s'agissant de son rôle et de ses méthodes.

Publics visés et partenariats

14. L'OCDE, en tant qu'organisation économique intergouvernementale, possède deux caractéristiques et fonctions importantes :

- a) Elle a la capacité de toucher, par delà des administrations nationales, les responsables de l'élaboration des politiques publiques à tous les niveaux et réunit ceux qui influent sur l'élaboration des politiques.
- b) Sa composition mondiale garantit une interaction entre les régions Asie-Pacifique, Amérique du Nord et Europe sur l'ensemble des questions économiques et sociales qui n'existe dans aucune autre enceinte. Cela inclut une capacité croissante d'interaction et de dialogue avec de nombreux pays non-membres dans toutes les régions du monde.

Pour définir les activités futures de PUMA, ces deux éléments jouent un rôle déterminant.

15. Pour soutenir et influencer l'élaboration et la mise en œuvre réussies des politiques publiques, PUMA doit être en mesure d'atteindre les dirigeants politiques et les responsables à l'échelon le plus élevé -- ceux qui sont susceptibles d'agir comme réformateurs et agents du changement à l'interface entre le monde politique et la haute administration. Le fait que de nombreux pays prennent des initiatives qui échouent au stade de la mise en œuvre laisse penser qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs en concevant des produits mieux adaptés à ce groupe. A cet effet, PUMA doit traiter les questions qui figurent au premier plan des préoccupations des hauts responsables de l'élaboration des politiques, et adopter une stratégie de communication plus dynamique de façon que les résultats des travaux de PUMA soient plus facilement accessibles à ceux qui participent activement à l'élaboration des politiques.

16. S'agissant de l'élargissement de l'éventail des partenariats compte tenu de la capacité croissante de l'Organisation pour l'interaction et le dialogue avec toute une série d'acteurs, deux voies parallèles et qui se renforcent mutuellement se dessinent pour PUMA. Premièrement, vis-à-vis du groupe central de destinataires de ses travaux, PUMA doit accroître sa capacité de répondre aux besoins d'autres sous-ensembles de destinataires. Les pays sont à des stades différents dans leurs réformes de la gouvernance et la gestion publique, et se concentrent sur des questions différentes à des moments différents. PUMA devra cibler ses travaux pour répondre au mieux aux besoins de ces différents sous-groupes de pays, et concilier les intérêts de l'ensemble de ses pays Membres.

17. Parallèlement, il faut renforcer les relations de PUMA avec d'autres partenaires allant des pays non membres à d'autres organisations et institutions internationales intéressées. Lors de leur récente réunion à Paris, les Ministres «se sont félicités des efforts faits par l'OCDE pour encourager des structures de gestion publique plus efficaces, plus efficaces et plus transparentes dans les pays Membres et non membres». Ils ont également demandé à l'OCDE «d'élaborer une proposition «d'initiative sur la bonne gouvernance» afin de mieux partager les résultats des activités actuelles de l'OCDE dans ce domaine avec les pays non membres intéressés, le cas échéant en coopération avec d'autres organisations internationales». En conséquence de quoi PUMA a joué un rôle moteur, en coordonnant le groupe pilote inter-OCDE chargé de l'examen des travaux de l'Organisation sur la gouvernance et, en s'appuyant sur cette dynamique, PUMA renforce le rôle d'«éclairer» de l'Organisation fondé sur le partage d'expérience et de compétences de l'OCDE avec les pays non membres. Cette relation se caractérise comme un «dialogue» -- une conversation à double sens -- permettant aux pays non membres de tirer parti des meilleures pratiques des pays de l'OCDE et d'éviter de répéter les «erreurs» commises par ces pays. Le dialogue permettra aussi aux pays Membres de l'OCDE de tirer parti des meilleures pratiques et des expériences de réformes du secteur public en cours et, dans certains cas, très avancées, dans certains pays non membres.

18. L'expérience de SIGMA dans ce domaine peut être instructive comme modèle pour un dialogue de PUMA plus stratégique et plus durable avec les pays non membres dans l'avenir. SIGMA, qui est rattaché à PUMA et financé principalement par le programme PHARE de l'UE, apporte un soutien à l'amélioration des systèmes de gestion publique en Europe centrale et orientale. Après s'être appuyé initialement sur la base de données de PUMA, il s'emploie à présent à élaborer et diffuser de manière plus autonome des données comparatives et à organiser des ateliers pour soutenir les efforts déployés par les pays en transition en vue de leur intégration future à l'UE. SIGMA et PUMA ont collaboré de manière particulièrement étroite en orientant les travaux sur la déontologie dans le secteur public vers des pays non membres tant au sein de la «région SIGMA» qu'au-delà.

19. Au sein de l'OCDE, PUMA collaborera aussi avec de nouveaux partenaires sur des projets bilatéraux ou horizontaux pour lesquels PUMA peut apporter une valeur ajoutée en coopération avec d'autres comités de l'OCDE qui souhaitent tenir compte du programme relatif à la gouvernance dans leur propre groupe de travail. Les travaux déjà en cours sur la réforme de la réglementation et le développement durable se poursuivront dans le cadre du nouveau mandat, et d'autres questions seront abordées en fonction des priorités stratégiques de l'OCDE.

Critères pour apporter une valeur ajoutée et examiner les travaux futurs

20. Compte tenu de l'objectif principal de PUMA qui est de promouvoir la bonne gouvernance, chaque activité devait être évaluée au regard de certains critères visant à déterminer son impact potentiel, notamment :

- a) **Pertinence** : les travaux doivent être pertinents et orientés vers l'avenir de façon à faire avancer la réalisation des objectifs économiques et sociaux prioritaires des pays Membres de l'OCDE.

- b) **Application pratique** : les travaux doivent se rapporter aux pressions, aux problèmes et aux expériences auxquels les gouvernements sont confrontés dans la réalité et proposer des mesures concrètes à examiner, des exemples à utiliser et/ou des modèles pour réfléchir aux questions soulevées.
- c) **Répondre aux demandes des responsables de haut niveau** : le produit devrait atteindre les décideurs et les gestionnaires de haut niveau ou atteindre un public plus large et plus important qui peut influencer ce niveau supérieur.
- d) **Source unique/avantage comparatif** : les projets devraient fournir des informations, des analyses et un appui qui ne sont pas disponibles ailleurs.
- e) **Interdépendance mutuelle** : le sujet devrait impliquer une certaine interdépendance à l'échelon international, pour laquelle le partage d'informations, d'analyses et d'évaluations peut contribuer à une compréhension et à une élaboration commune d'approches mutuellement bénéfiques. Ce critère ne vise pas à promouvoir des modèles uniques pour obtenir de bons résultats, mais plutôt des critères objectifs communs à prendre en compte pour adapter les approches prometteuses en matière de bonne gouvernance. La question devrait se prêter au mieux à des méthodes de résolution des problèmes à l'échelle internationale. Les échanges de meilleures pratiques peuvent y contribuer directement.
- f) **Rapport coût-efficacité et opportunité** : la mise en commun de ressources et la réalisation d'études à l'échelon international devraient se traduire par des économies d'échelle et il devrait être possible d'établir les produits souhaités en temps voulu et de manière efficace par rapport aux coûts.

Action et produits : sur un continuum

21. La présente section examine le type de contribution que PUMA peut apporter en identifiant différentes catégories. Il ne s'agit pas de laisser entendre qu'une extrémité du continuum a une valeur intrinsèque supérieure à une autre.

22. L'activité et les produits reposent sur un continuum allant des activités et produits de caractère descriptif aux activités et produits prescriptifs et, pour l'OCDE, d'un rôle de facilitateur à un rôle plus direct. Pour tous les types de produits, PUMA conservera la souplesse indispensable pour tenir compte des problèmes nouveaux qui peuvent ne pas avoir été prévus lorsque le programme de travail a été initialement élaboré. Le but en est de faciliter un examen prospectif des nouvelles orientations en matière de gouvernance. Lorsqu'il examinera le continuum, PUMA évaluera également le rôle joué pour informer et influencer les gestionnaires et les décideurs publics :

- **Informations et partage d'expériences sur les initiatives et les meilleures pratiques dans les différents pays** échangés lors des réunions, par courrier électronique, par le biais de «fiches» sur les différents pays et par celui de la lettre d'information «Optique» de PUMA.

- **Les informations et analyses comparatives** replacent les informations communiquées par les pays dans le contexte des différentes approches politiques, institutionnelles et de gestion suivies en matière de gouvernance. Elles mettent en évidence les tendances nouvelles et permanentes qui indiquent un besoin de changement, et qui peuvent contribuer à renforcer le soutien accordé par le niveau politique à ces changements. Ces produits peuvent être communiqués par le biais du site Internet, de publications, de synthèses et d'articles dans des revues consacrées à l'administration ou à la gestion publique.
- **L'évaluation** prolonge l'analyse comparative et vise à déterminer les avantages qu'offrent des innovations, des pratiques ou des techniques particulières, si elles sont applicables à d'autres cas que ceux qui sont actuellement à l'étude, et dans l'affirmative, quels facteurs peuvent contribuer à leur transférabilité. Ces évaluations peuvent prendre la forme d'**examens par pays** ou d'**évaluations comparatives** comportant l'utilisation d'indicateurs comparatifs ou l'analyse de ce qui marche (ou ne marche pas) et des raisons pour lesquelles il en est ainsi et de la meilleure façon dont ils pourraient être appliqués dans un contexte plus large. On a souvent recours à des examens mutuels à l'appui de ces analyses soit par un petit groupe de pays procédant à un examen approfondi, soit sous la forme d'un examen plus général en utilisant la structure des Comités de l'OCDE.
- **Les recommandations** adoptées par le Conseil de l'OCDE devraient être réservées à quelques sujets d'importance stratégique et exceptionnelle lorsque la nature du sujet et que la demande qui s'exprime convergent en ce sens. Ces questions devraient comporter une interdépendance à l'échelle internationale pour laquelle des approches communes, renforcées par l'attention que leur portent les responsables de haut niveau et par la pression des pairs, procureraient les plus grands avantages. S'agissant de questions à caractère plus technique pour lesquelles on peut faire un inventaire des meilleures pratiques, PUMA pourrait souhaiter formuler des recommandations au niveau du Comité.

23. PUMA s'attachera également à déterminer quelles sont les «enceintes» les mieux appropriées pour faire avancer le Programme de travail -- depuis des manifestations spéciales aux colloques, réseaux et groupes de discussion électronique.

IV ETAPES SUIVANTES ENVISAGEABLES : Enoncés des problèmes et solutions possibles

24. La présente section présente des exemples d'activités concrètes qui pourraient être menées à bien dans le cadre du nouveau mandat à l'appui des efforts déployés par les pays Membres (et non membres) pour s'attaquer aux problèmes recensés dans la partie II de la présente note. Les quatre énoncés des problèmes liés à la gouvernance fournissent les thèmes centraux autour desquels les travaux -- sous le contrôle du Comité PUMA et s'appuyant sur les compétences de l'ensemble des divisions et réseaux du PUMA -- seraient unis autour de la recherche de solutions à caractère transversal. La liste des activités ne prétend pas être exhaustive, et le programme de travail de PUMA doit nécessairement demeurer flexible afin que PUMA puisse maintenir une orientation prospective et réagir à l'évolution de la situation. En outre, les ressources ne permettront pas de poursuivre toutes ces activités pendant toute la durée du mandat :

PUMA(99)7

certaines d'entre elles pourraient être achevées rapidement tandis que d'autres seraient lancées ultérieurement. Cela dépendra des priorités exprimées au cours du processus d'élaboration du programme de travail ordinaire de l'OCDE.

Enoncés des problèmes : défis posés par la gouvernance aux pays de l'OCDE	Réponses (activités) envisagées de PUMA	Conséquences pour les réseaux	Liens avec d'autres activités de l'OCDE
<i>Développer les capacités d'élaboration de politiques plus cohérentes et de portée mondiale</i>	1. Mesures visant à accroître la cohérence des politiques		
<p>L'efficacité des politiques exige que les administrations intègrent et harmonisent les décisions prises parmi de multiples disciplines économiques et sociales, dispositifs institutionnels et à travers les différents niveaux d'administration et secteurs de l'action publique. Cependant, les administrations qui poursuivent un large éventail d'objectifs et traitent avec des institutions complexes et rigides rencontrent de grandes difficultés à améliorer la cohérence des politiques. Cela accroît les risques d'échecs majeurs des politiques. La cohérence des politiques a aussi une dimension mondiale. La mondialisation des politiques économiques et sociales crée un besoin de nouvelles capacités pour exploiter les nouvelles possibilités de répondre aux besoins économiques et sociaux et de faire face aux questions ayant des incidences internationales. Dans le même temps, une plus grande décentralisation de la politique nationale aux niveaux d'administration infranationaux accroît le morcellement des responsabilités, ce qui pose de graves problèmes pour la coordination, la responsabilité et la cohérence des politiques, et accroît la complexité de leur mise en œuvre.</p>	<p>Cette activité viserait à étudier la manière dont les gouvernements peuvent renforcer la cohérence des politiques et l'élaboration des politiques sur une base transversale, en incluant les politiques qui supposent l'existence d'une coordination à travers les niveaux supranationaux, nationaux et infranationaux. Par exemple, comment les efforts visant à promouvoir le développement durable peuvent-ils prendre dûment en compte et réaliser les objectifs économiques, sociaux et environnementaux ? Comment les administrations peuvent-elles développer les capacités pour tenir compte des nouveaux moyens scientifiques qui sont basés non seulement sur les compétences techniques mais s'attachent à leurs incidences éthiques, budgétaires et sociales ?</p> <hr/> <p>2. La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration</p> <p>A mesure que les rôles et les responsabilités des différents niveaux d'administration continuent à évoluer, il faut procéder à une analyse plus approfondie des évolutions, de leurs incidences et de leurs conséquences pour les réformes de la gestion publique qui ont décentralisé certains services aux niveaux d'administration inférieurs, accru l'autonomie et l'orientation vers les résultats. Quelles approches sont-elles susceptibles de promouvoir la</p>	<p>Le réseau des responsables des centres de gouvernement offrirait un cadre de haut niveau pour la mise en commun de pratiques prometteuses. D'autres réseaux de PUMA apporteraient également leur contribution.</p> <hr/>	<p>Environnement, ECO, Echanges et d'autres secteurs à déterminer.</p> <hr/> <p>TDS</p>

	définition de politiques se renforçant mutuellement entre de nombreux niveaux d'administration ? Quels sont les principaux défis et les principales approches pour gérer le transfert des compétences ou, dans certains cas, la recentralisation des politiques et des prestations de services ?		
--	--	--	--

<p><i>Mener à bien les actions engagées par les pouvoirs publics dans un monde en mutation</i></p> <p>Les solutions prônées par les pouvoirs publics, aussi bonnes soient-elles, ne peuvent donner de bons résultats que si les administrations ont les capacités de les mettre en œuvre dans un contexte de ressources budgétaires et humaines limitées. Les administrations doivent en permanence trouver les moyens de fournir de meilleurs services à moindres coûts. Elles doivent également adopter une approche prospective pour gérer les changements économiques et sociaux. Des capacités stratégiques sont nécessaires pour s'adapter aux évolutions à long terme tout en demeurant suffisamment flexibles pour réagir rapidement aux besoins à court terme. Par exemple, les nouvelles technologies posent de nouveaux problèmes aux administrations. Au fil du temps, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les ressources soient affectées aux activités offrant la plus grande valeur au détriment des activités de valeur moindre. Cependant, certains facteurs entravent les modifications des priorités, notamment l'inertie institutionnelle, les attentes des citoyens et la « mainmise » d'intérêts particuliers sur l'action politique. Comment les administrations préservent-elles la capacité d'adaptation de l'action politique à l'évolution des besoins du public ? Un facteur essentiel pour réagir efficacement réside dans l'aptitude des pays à évaluer les avantages et les coûts du changement et en informer les citoyens et à parvenir à un consensus social viable quant à la manière dont le changement sera géré.</p>	<p>3. Modification des priorités : ajustement des politiques et programmes et réaffectation des ressources</p> <p>Cette activité aurait pour objet d'évaluer différentes approches pour la réaffectation des ressources entre les questions prioritaires afin de déterminer quelles sont les approches qui semblent parvenir à concilier les priorités politiques, budgétaires et en matière de ressources humaines sans entraîner d'augmentation excessive des dépenses globales.</p> <p>4. Améliorer l'efficacité des administrations en mettant en place des services d'accès en ligne</p> <p>Les travaux de PUMA devraient favoriser le développement de services qui soient accessibles aux citoyens et adaptés à leurs besoins afin de lutter contre l'exclusion sociale. Les technologies de l'information peuvent jouer un rôle important. Des travaux sur les indicateurs de l'utilisation des TI par les gouvernements ont été lancés afin de disposer d'une base pour analyser les facteurs influençant l'utilisation efficace des TI pour la fourniture par les pouvoirs publics d'informations, de services et de moyens de communication aux citoyens -- sur une base globale et dans certains secteurs et services. Les données rassemblées permettront d'améliorer la connaissance des bonnes pratiques. L'activité vise également à répondre à des questions telles que : comment les services publics évoluent-ils afin d'être plus réceptifs, plus accessibles et plus individualisés pour répondre aux besoins des citoyens ?</p>	<p>Cette activité fera appel aux compétences des réseaux de hauts responsables de budget et des responsables des centres de gouvernement.</p>	<p><i>Groupe de travail de la DSTI sur les indicateurs pour la société de l'information</i></p>
--	---	---	---

	<p>5. Enjeux pour la haute fonction publique : 2010-2015</p> <p>Les travaux sur la gestion des ressources humaines devraient être axés sur les compétences requises pour une fonction publique efficace dans l'avenir (2010-2015) notamment l'aptitude à gérer horizontalement, à développer des partenariats et à travailler dans une société plurielle. Les pouvoirs publics devront procéder au réexamen des talents et des compétences essentiels au succès futur -- comment recruter du personnel de qualité, assurer son développement et le conserver suffisamment longtemps pour s'assurer que l'investissement consenti a été judicieux ? Les responsables politiques et les hauts fonctionnaires devront créer un corps de cadres dirigeants ayant une vision commune des priorités gouvernementales et possédant les compétences et les outils indispensables pour motiver des agents de manière à réaliser des objectifs et les priorités de l'action gouvernementale. Les responsables des ressources humaines devront créer les conditions d'un apprentissage permanent qui contribuent à la mobilité et à l'adaptabilité face à l'évolution des circonstances.</p>	<p>Responsables des ressources humaines/hauts fonctionnaires</p>	
	<p>6. Gestion des risques/prise de décision en fonction des risques</p> <p>Les pays connaissent des crises soudaines : catastrophes financières comme la faillite ou des pertes soudaines dans des industries essentielles ; catastrophes naturelles, telles que les tremblements de terre, les inondations ou les incendies ; ou carence des réglementations dans le domaine de la sécurité alimentaire ou de la protection de l'environnement. Ces situations sont imprévisibles : il est difficile de budgétiser des ressources, du temps,</p>	<p>Centres de gouvernement, réforme de la réglementation</p>	<p>AEN ?</p>

	<p>des compétences ou des moyens pour réagir à l'avance. Quelles méthodes de gestion les pays adoptent-ils pour se préparer aux crises ? Comment évaluent-ils les risques dans le cadre du processus d'élaboration des politiques et comment en informent-ils la population ? En période de crise, comment les pouvoirs publics peuvent-ils concilier la nécessité d'actions décentralisées et celle d'une coordination à l'échelon central ?</p>		
--	---	--	--

<p><i>Institutionnaliser la transparence, l'honnêteté et la redevabilité au sein de l'administration</i></p> <p>L'efficacité de la gouvernance repose en grande partie sur la transparence, l'honnêteté et la redevabilité des actions administratives. Cependant, la confiance du public dans l'administration semble être en baisse dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui réduit l'efficacité des administrations. Cela est également essentiel pour les performances économiques : la redevabilité et la transparence de l'administration influencent les décisions des marchés en modifiant les relations entre les acteurs intervenant sur le marché et l'évaluation des risques liés au marché. Par ailleurs, il est particulièrement important pour les pays de l'OCDE comme pour les pays non membres de veiller à l'intégrité et à la transparence des institutions publiques afin d'asseoir une base commune et politiquement stable pour le commerce et l'investissement international dans des conditions de confiance et de compréhension mutuelles.</p>	<p><i>7. Relations entre l'administration et les citoyens et confiance</i></p> <p>Une question centrale est celle de savoir comment les pouvoirs publics peuvent développer des partenariats plus efficaces avec la société civile dans la poursuite du bien public ? L'absence de confiance compromet-elle les capacités des pouvoirs publics d'élaborer des solutions efficaces aux problèmes que rencontrent les politiques publiques ? Comment la société civile peut-elle jouer un rôle plus constructif en apportant une contribution aux solutions et que peuvent faire les administrations pour appuyer un tel changement ? Un aspect essentiel de l'engagement des citoyens consiste à renforcer la transparence des processus d'élaboration des politiques publiques grâce à un meilleur accès à l'information. Que peuvent faire les pouvoirs publics pour faire en sorte que des informations de bonne qualité soient disponibles pour faciliter une participation constructive des citoyens au processus d'élaboration des politiques ?</p>		DEELSA, autres secteurs à déterminer
	<p><i>8. L'éthique dans le secteur public</i></p> <p>L'OCDE lutte sur plusieurs fronts contre les paiements illicites et la corruption. L'intégrité des fonctions publiques des pays Membres et non membres est essentielle. Les travaux visant à analyser les efforts nationaux pour promouvoir l'éthique dans le secteur public se poursuivront, conformément à une demande du Conseil. Cette activité aura pour objet d'évaluer les cadres juridiques et de gestion publique destinés à promouvoir l'éthique dans le secteur public, et à examiner et analyser certaines pratiques prometteuses. Les études de cas nationales lancées en 1999 sur une base volontaire se poursuivront s'il</p>	Groupe de travail sur la lutte contre la corruption/ GRH	DAFFE

	y a une demande des pays en ce sens. En fin de compte, l'objectif est de permettre aux pays de procéder à des auto-évaluations pour promouvoir l'intégrité dans le service public.		
--	--	--	--

	<p>9. Pratiques en matière de transparence budgétaire</p> <p>A la suite des récentes crises financières, la transparence des politiques budgétaires et financières, des prévisions budgétaires et des comptes du secteur public retient davantage l'attention. Des informations de mauvaise qualité peuvent déboucher sur une mauvaise affectation des ressources de manière systématique. Le secret va également à l'encontre des attentes d'ouverture et de responsabilité de l'administration. La diffusion d'informations de qualité en temps voulu devrait réduire les coûts de l'administration et accroître la participation des citoyens. L'OCDE peut jouer un rôle moteur pour accélérer l'évolution à l'échelle mondiale vers une meilleure transparence budgétaire, en s'appuyant sur l'expérience des pays de l'OCDE. Cela renforcerait les engagements de lutte contre la corruption et l'objectif du G7 de renforcer l'architecture financière internationale.</p>	<p>L'OCDE, par le biais de groupes de travail comme les hauts responsables du budget ou de manière plus officielle par l'intermédiaire de son Conseil -- offre un cadre aux pays Membres pour traiter de ces questions.</p>	<p>ECO, DAFPE</p>
<p><i>Intervenir efficacement dans la société et sur les marchés pour réaliser les objectifs des politiques publiques et de promouvoir la concurrence.</i></p> <p>La qualité de la vie ne dépend pas seulement de la qualité de l'administration, mais aussi de la qualité de la société civile, des institutions privées et des marchés. Pour promouvoir les intérêts publics, les pouvoirs publics doivent parfois intervenir pour aider ces secteurs de la société à mieux accomplir leurs diverses fonctions. Les défaillances dans ces domaines peuvent être coûteuses, par exemple, dans les domaines de l'enseignement, de la sécurité alimentaire ou la protection de l'environnement. Cependant, comment les pouvoirs publics</p>	<p><i>10. Améliorer la réglementation et son respect</i></p> <p>La qualité de l'élaboration des lois et de la réglementation continuera à jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs économiques et sociaux. Les travaux évolueront d'une évaluation des meilleures pratiques pour l'élaboration de réglementations de qualité et en assurer le respect au meilleur rapport coût-efficacité à l'étude des facteurs plus large qui influent sur la mise en œuvre efficace des politiques publiques assurée par le biais de la réglementation. Les examens des procédures utilisées par les différents pays pour évaluer et promouvoir la qualité de la réglementation se poursuivront, mais l'objectif en définitive sera</p>		

<p>peuvent-ils faire en sorte que l'intervention, si elle est nécessaire, soit efficace, tout en conciliant les intérêts économiques et sociaux ? Instituer les règles propres à favoriser des marchés efficaces est l'un des aspects de ce défi. A mesure que les marchés deviennent plus concurrentiels et se mondialisent, et que les consommateurs deviennent plus exigeants et mieux informés, l'ampleur et la nature des défaillances du marché se modifient. Les pouvoirs publics doivent réglementer le secteur privé de manière efficace et efficiente afin qu'il assure des services comme la santé, la sécurité et la protection de l'environnement et, pour favoriser des marchés efficaces, doivent mettre en place les institutions que le secteur privé ne fournit pas.</p>	<p>d'élaborer des méthodes que les pays peuvent utiliser pour procéder à des auto-évaluations. Les travaux porteront aussi sur la qualité et la transparence des lois. Un autre volet consistera à examiner les institutions nécessaires pour consolider l'évolution vers une croissance impulsée par le marché dans un cadre mondialisé. De nombreux types d'institutions sont nécessaires dans le secteur public pour établir les règles du jeu, régler les litiges, assurer la transparence, etc.. La mise en place d'institutions (ou le réaménagement des institutions existantes) constituera une tâche permanente à mesure que la situation évolue.</p>		
	<p><i>II. Choix des instruments d'action</i></p> <p>Les politiques publiques sont trop souvent élaborées sans tenir suffisamment compte des instruments qui seraient les plus efficaces pour obtenir des résultats. PUMA a étudié certains instruments (mécanismes de type marché et alternatives à la réglementation) mais pas d'autres (adoption de méthodes de gestion analogues à celles des sociétés, utilisation de l'information et rôle du secteur à but non lucratif). Les travaux pourraient recenser les domaines dans lesquels des données de caractère plus comparatif permettraient aux pouvoirs publics de prendre les meilleures décisions quant au dosage approprié d'instruments. Ils pourraient examiner comment les processus de décision dans les pays facilitent ou entravent un examen judicieux des différentes options envisageables.</p>		