

**Non classifié**

**PUMA/SGF(99)1**



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

**OLIS : 14-Sep-1999**  
**Dist. : 14-Sep-1999**

PARIS

**SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE**  
**COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE**

**Or. Ang.**

**PUMA/SGF(99)1**  
**Non classifié**

**DOCUMENT DE SYNTHÈSE**  
**ROLE ET FONCTIONS DE L'ÉTAT ET REFORME DE LA GESTION PUBLIQUE**  
**CONSTRUIRE AUJOURD'HUI L'ADMINISTRATION DE DEMAIN**

**Colloque qui se tiendra à Paris, les 14 et 15 septembre 1999**

Pour plus d'informations, veuillez contacter Anne-Marie Leroy, Tel: (33-1) 45 24 93 59;  
Fax: (33-1) 45 24 17 06; E-mail: [anne-marie.leroy@oecd.org](mailto:anne-marie.leroy@oecd.org) ou Jeanette Schollum,  
E-mail: [jeanette.schollum@oecd.org](mailto:jeanette.schollum@oecd.org) ou Kirsi Kuuttiniemi, E-mail: [kirsi.kuuttiniemi@oecd.org](mailto:kirsi.kuuttiniemi@oecd.org)

**81439**

**Ta. 15158 - 22.06.99 - 25.08.99**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

**Or. Ang.**

## **DOCUMENT DE SYNTHÈSE RÔLE ET FONCTIONS DE L'ÉTAT & RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE**

### **Partie I. Cadre général et contexte de la réforme**

#### *Introduction*

1. Ces vingt dernières années, de nombreux pays de l'OCDE ont réexaminé à fond le rôle et les fonctions de l'État, réévalué la forme et l'étendue de l'intervention de l'État dans la société et dans l'économie, et procédé à un nombre impressionnant de réformes de la gestion publique. Le réexamen et la réforme des rôle et fonctions de l'État ont été effectués dans le cadre d'un projet plus large de réformes de l'administration et de la gestion publique. Les pays les plus actifs diffèrent quant à leur situation géographique, leur population (dimension et composition), leurs niveaux de revenu ; ils se distinguent aussi par leur culture, leur histoire, leur politique et leur constitution. Les neuf pays<sup>1</sup> retenus dans cette étude présentent diverses expériences de réforme et couvrent la plupart des catégories. On notera que les pays d'Asie et d'Europe orientale sont hors du champ de l'étude.

#### *Cadre de la réforme - Pressions internes et externes*

##### *Des administrations surdimensionnées et trop coûteuses...*

2. Dans tous les pays étudiés sans exception, le rôle et les fonctions de l'État ont connu une expansion spectaculaire dans les années 60 et 70. C'était alors un moyen d'améliorer l'infrastructure, de renforcer l'État providence et de créer de l'emploi - de sorte que l'État a fini par pénétrer pratiquement dans toutes les sphères d'activité de la vie des citoyens, dans les entreprises et dans le secteur associatif. L'État élaborait les politiques, déterminait la réglementation, subventionnait certaines activités ; il était détenteur de capital, finançait et fournissait des services dans des domaines aussi divers que la finance et l'assurance, ainsi que des services sociaux (presque tous les services d'éducation et de santé). L'énergie, l'environnement, l'agriculture, le logement et beaucoup d'autres secteurs étaient aussi couverts, dont les services associés au développement de l'infrastructure de base (chemins de fer et routes, par exemple). La fourniture de services par l'État allait bien au-delà de ce qu'on pouvait considérer alors comme le « coeur » de ses activités traditionnelles, à savoir le respect de la loi et le maintien de l'ordre, la protection et la sécurité des personnes, la santé publique ainsi que la sécurité nationale. Le secteur public s'étendait à de nombreuses activités à caractère commercial.

3. L'étendue des services sociaux fournis par l'État a progressé régulièrement dans tous les pays de l'étude, et dans certains plus que dans d'autres, surtout lorsque l'État s'est mis à assumer d'importantes fonctions de sécurité sociale afin de renouveler des structures sociales obsolètes ou de faire redémarrer l'économie dans les pays qui manquaient de capitaux, par exemple après la deuxième guerre mondiale. En

---

1. Allemagne, Canada, Finlande, Irlande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

outre, le manque de capitaux privés nationaux, le risque de domination étrangère sur l'économie et la tendance monopolistique de certains secteurs motivaient le niveau d'intervention de l'État.

4. Les dépenses publiques ont connu une hausse exponentielle du fait de l'accroissement de la production de services publics -- essentiellement sociaux -- centrés sur la consommation. Dans un pays, le volume des dépenses de consommation publique a progressé dans les années 80 à un rythme de presque quatre pour cent l'an, l'État finançant la plupart des services sociaux conformément aux obligations découlant de la législation spécifique au secteur. Finalement, les dépenses publiques ont dépassé toutes les autres catégories de dépenses et, en pourcentage du PIB, elles ont été plus élevées que la moyenne de tous les autres pays de l'OCDE.

*... entraînant une augmentation des pressions exercées sur le budget*

5. L'expansion des activités de l'État s'est traduite par une forte croissance du secteur public et une augmentation considérable des effectifs de fonctionnaires et de leur coût. La croissance des dépenses publiques a entraîné une hausse de la pression budgétaire. Au milieu des années 80, le ralentissement de l'activité économique a réduit la capacité de l'État à suivre l'augmentation du coût du bien-être.

6. Dans certains pays, on a commencé à prendre conscience que les fonctions sociales avaient pris de l'extension au détriment des fonctions essentielles. Les politiques d'action sociale avaient réalisé des gains importants dans les domaines de la santé et de l'éducation des citoyens, mais ne tenaient pas leurs promesses de prospérité économique et sociale. Certains étaient exclus, tous n'en bénéficiaient pas également et l'État providence n'était ni aussi rentable, ni aussi libérateur qu'on l'avait espéré. Il semblait avoir repris bon nombre des rôles fondamentaux qui étaient autrefois assumés par la famille ou la communauté, et cela semblait avoir affaibli certaines valeurs et normes sociales. Pour certains, le bien-être avait pour effet de ne pas inciter à travailler et diminuait la responsabilité individuelle.

*Le rôle de l'État pensé différemment*

7. En même temps se produisait un glissement dans la façon de percevoir la portée et l'échelle des activités de l'État vis-à-vis des citoyens, des marchés et des secteurs privé et associatif. Dans certains pays, le rôle de l'État était remis en cause par le Parlement et d'autres acteurs, sans même que la question soit débattue officiellement à ce moment là au sein du gouvernement.

*Dimension optimale de l'État ?*

8. Certains se sont posé des questions quant à la dimension requise du secteur public, et au prix à payer, pour que les économies nationales réalisent de bonnes performances et soient plus concurrentielles sur des marchés en cours de mondialisation. Des idéologies arguant qu'un « bon État est un minimum d'État » exerçaient un certain attrait, encourageant à réduire les dépenses publiques et à exposer le secteur public à la concurrence. En même temps, toutefois, d'autres se demandaient quelle était la valeur de cette question ; pour eux, avant de savoir quelle était la dimension optimale de l'État, il était important de savoir ce qu'il faisait et s'il le faisait bien.

*Influences mondiales et environnement international*

9. Au début de la mondialisation, les décisions sur les rôles et fonctions, qui étaient prises auparavant au plan national, ont été grandement influencées par le contexte international, ce qui a suscité des craintes

au sujet de la souveraineté. Bien que cette situation comportât des avantages -- car l'influence politique des États pouvait ainsi s'étendre au-delà des frontières nationales -- elle augmentait en même temps la pression sur les responsables de l'élaboration des politiques. Les gouvernements furent critiqués pour leur incapacité à répondre rapidement et efficacement aux questions stratégiques et à profiter des opportunités offertes sur les marchés émergents, notamment par les nouvelles technologies. Des conflits inhérents à la difficulté de combiner des rôles multiples (par exemple de responsable de l'élaboration des politiques, d'autorité réglementaire ou de surveillance, de prestataire de services compétitif, de bailleur de fonds) avec des objectifs souvent conflictuels, sont apparus au grand jour. Les gouvernements furent aussi critiqués pour ne pas avoir centré leurs efforts sur des fonctions qu'aucun autre acteur ne pouvait légitimement assumer et auxquelles ils pouvaient ajouter une valeur extrêmement élevée. Ils ont aussi subi des pressions pour assumer de nouvelles fonctions, plus stratégiques, ayant des implications vastes et à long terme, même si leur attention et leurs ressources étaient déjà totalement absorbées -- et étirées au maximum -- pour faire face au quotidien et régler des questions d'intérêt immédiat pour le grand public.

10. Peu à peu, les pays réalisaient qu'ils ne pourraient continuer à s'isoler des effets de la mondialisation dans laquelle le capital, l'information, les idées, les technologies, les biens et les services ainsi que les personnes (notamment la population active) se déplaçaient en masse et à une vitesse sans précédent, en ignorant les frontières nationales. La mondialisation des marchés et de la main d'œuvre, notamment, accompagnée de pressions sur les taux d'intérêt, augmentait la nécessité d'être compétitif. L'accélération du changement et l'introduction de technologies nouvelles et complexes a soumis les gouvernements et le secteur privé à des pressions nouvelles pour qu'ils deviennent plus efficaces. En outre, la sur-réglementation et le mauvais usage de celle-ci imposaient des coûts élevés et freinaient les efforts des entreprises aussi bien sur les marchés intérieurs qu'extérieurs. L'augmentation de la complexité, des interconnexions et de l'ampleur des problèmes rendait la tâche trop difficile aux pouvoirs publics pour qu'ils l'assument seuls ; il fallait penser autrement.

11. De plus en plus, l'élaboration des politiques devait mieux tenir compte des préoccupations des entreprises et s'accorder davantage aux changements de circonstances économiques. Lorsqu'il s'agissait de déterminer si oui ou non l'État devait intervenir en réglementant, en fournissant des services ou par d'autres moyens, la décision était généralement prise en tenant compte des risques de défaillance du marché, sans guère se préoccuper du risque ou du coût d'une défaillance de l'État. Pourtant, on a eu des exemples de défaillance de l'État dans des domaines tels que l'éducation, l'équité, la santé et la redistribution de la richesse.

#### *L'effet cumulatif des pressions économiques et budgétaires*

12. Dans tous les pays étudiés, la réforme du rôle et des fonctions de l'État a démarré non pas à cause d'une pression particulière identifiée, mais de l'effet cumulé de nombreuses pressions, tant internes qu'externes. Néanmoins, les pressions économiques à l'échelle mondiale et les pressions budgétaires à l'échelle nationale ont été les principaux déclencheurs de la réforme ; sans elles, le changement aurait été minime. Plus ces pressions étaient fortes, plus la réforme a pris de l'ampleur. Les pays qui ont connu la pression la plus faible semblent aujourd'hui avoir le moins réformé le rôle et les fonctions de l'État ; mais ils ont pris des initiatives pour améliorer les performances de leur administration. Dans certains cas, on a observé que les initiatives prises en matière de gestion stratégique et l'accentuation de la pression visant à exposer le secteur public à la concurrence ont peut-être augmenté l'urgence de la réforme du rôle et des fonctions de l'État.

*Pressions internationales et internes*

13. D'autres pressions encore, directes ou indirectes, émanant d'organismes internationaux, ont joué dans beaucoup de pays un rôle déterminant pour le démarrage de la réforme, contribuant à créer un climat propice à cette réforme : les raisons pour lesquelles il fallait y procéder ont été expliquées aux pouvoirs publics dans des avis d'experts, des rapports et des études comparatives internationales. L'Union européenne, par exemple, au travers notamment de la mise en œuvre de la troisième phase de l'Union monétaire, a fait pression sur un certain nombre de pays de l'Union pour qu'ils améliorent l'efficacité économique et qu'ils en profitent pour revoir le rôle et les fonctions de l'État.

14. Des organismes extérieurs, tels que l'OCDE et l'OMC, ont souvent influencé l'orientation de la réforme et l'ont soutenue en publiant des informations comparatives sur les pays. Les responsables politiques et l'opinion publique ont eu ainsi des informations objectives qui remettaient en question le statu quo, faisaient apparaître diverses façons de procéder et poussaient les pouvoirs publics à réagir. Même lorsqu'un pays n'avait pas de raisons économiques impératives de procéder à une réforme et s'offrait le luxe de ne pas le faire, les dirigeants de ce pays, soucieux de leur réputation et sensibles aux comparaisons avec d'autres pays qui risquaient de ne pas être en leur faveur, procédaient néanmoins à des changements mesurés. Dans d'autres cas, des responsables politiques réformistes ou des ministres partisans de la réforme ont su utiliser leur classement par rapport aux autres pays pour augmenter la prise de conscience et rassembler une masse critique en soutien des objectifs de réforme.

15. Dans d'autres pays de l'OCDE, les réformes ont souvent suscité un nouvel élan en fournissant des informations et des modèles pour la résolution de problèmes. Les premiers réformateurs ont joué un rôle particulièrement important à cet égard du fait qu'ils ont partagé aussi bien les leçons apprises que les pièges à éviter. Bien que les leçons tirées d'expériences nationales réussies -- et non réussies -- ne soient pas directement transférables à d'autres pays, elles ont apporté des éclaircissements en réponse aux questions posées dans les différents pays, notamment sur les conditions qui déterminent le succès ou l'échec et sur le genre de capacités nécessaires pour réussir. Il est aussi important de remarquer que le fait de partager ces expériences a fait connaître les bonnes pratiques ou les pratiques prometteuses, et a stimulé l'émergence d'idées nouvelles, contribuant souvent à la réforme dans d'autres pays.

*Sources d'enseignements*

16. Dans certains pays, des instituts de recherche (privés et publics, nationaux et extérieurs) et le secteur privé ont remis en cause la façon de penser le rôle de l'État et ont influencé l'opinion publique. Parfois, des organismes industriels et commerciaux ont promu activement le changement et des organismes rassemblant des représentants de différents domaines, ont également exercé une influence sur la promotion de la réforme. Dans certains cas, les partis d'opposition et le gouvernement en place ont chargé des organismes privés d'étudier ou de développer des idées sur les options de réforme s'offrant aux responsables politiques. Enfin, les pressions du secteur privé et des concurrents internationaux visant à exposer davantage le secteur public à la concurrence ont puissamment contribué à soulever ce problème, souvent indirectement.

17. Les idées issues de développements théoriques tels que l'économie institutionnelle, la théorie des choix publics, la théorie de l'agence, l'économie des coûts de transaction, la psychologie (facteurs qui déterminent le comportement) et la théorie générale des systèmes, ont remis en cause le mode de pensée existant, proposé de nouvelles idées sur ce que les pouvoirs publics devraient faire et sur la façon dont ils pourraient s'y prendre, et ont influencé la réflexion de hauts responsables politiques et de hauts fonctionnaires dans certains pays. Plusieurs pays ont fait remarquer que la contribution des universités s'est

limitée à fournir des analyses a posteriori de la réforme au lieu de l'influencer a priori ; mais il n'en a pas été ainsi dans tous les pays où les compétences universitaires ont été sollicitées.

### *Les attentes des citoyens*

18. Une pression supplémentaire en faveur de la réforme est venue de l'élargissement du fossé entre les attentes des citoyens et la capacité des pouvoirs publics d'y répondre. Trop souvent, le gouvernement était considéré comme incapable de tenir ses promesses, excessivement bureaucratique, gros consommateur de ressources, inefficace et fournisseur de services ne répondant pas à l'évolution des besoins et des préférences. Les citoyens acceptaient difficilement l'augmentation des impôts. En tant que consommateurs et contribuables, les citoyens se montraient plus exigeants et demandaient des services mieux ciblés, plus efficaces et à moindre coût. Ils attendaient des pouvoirs publics qu'ils favorisent davantage les mécanismes du marché et fonctionnent plus efficacement sans diminution du niveau de service.

19. Un désenchantement croissant face aux performances des pouvoirs publics a renforcé la pression en faveur de la réforme. Les nouvelles technologies ouvraient la voie à de nouvelles méthodes de service et donnaient aux citoyens un accès direct aux sources d'information et aux services disponibles ailleurs. La comparaison était vite faite quand des services ne correspondaient pas à ceux fournis dans d'autres pays, et les gouvernements étaient souvent jugés trop lents à profiter des nouvelles technologies. Le secteur privé s'était orienté davantage vers le client pour demeurer viable et compétitif et, ce faisant, avait contribué à augmenter les attentes du public et à réduire la tolérance vis-à-vis de services inférieurs à la norme. Des citoyens plus éduqués, sachant mieux s'exprimer et issus de milieux variés, attendaient des services spécialement conçus pour répondre à leurs besoins et n'étaient plus prêts à accepter une démarche unique, semblable pour tous.

20. Même ainsi, certains gouvernements ont continué de fournir des services qui n'étaient plus nécessaires ou qui auraient dû relever de la responsabilité de citoyens individuels, et d'autres qui auraient été plus avantageusement fournis par des marchés ou des collectivités. Les pouvoirs publics étaient ainsi directement en concurrence avec les secteurs privé et associatif.

### *Pressions à ne pas ignorer*

21. Impossible d'ignorer les pressions croissantes poussant les gouvernements à réformer. Certains comptaient sur la réforme de l'administration publique pour réaliser des gains d'efficacité, mais cette démarche était rarement suffisante en elle-même, laissant sans réponse la question fondamentale du rôle et des fonctions qui devaient être ceux d'un État moderne.

22. Ce type de question était un défi pour les pouvoirs publics et exigeait une solide détermination politique pour passer outre de puissants intérêts acquis voulant garantir et protéger des privilèges et des droits - tâche malaisée pour tout gouvernement et souvent politiquement risquée. Des groupes d'intérêts voyaient couramment le changement comme une menace et un facteur de trouble, occultant les opportunités qu'il faisait naître. Mais lorsqu'il y avait convergence de vues entre l'opinion et les pouvoirs publics quant au sérieux des réalités économiques et budgétaires, l'État se sentait mandaté pour réaliser une profonde transformation de ses activités qui continuait même après l'amélioration de la situation économique. Dans les pays qui se trouvaient moins contraints par les circonstances économiques à entreprendre le changement, la réforme se faisait généralement sur une base ad hoc, plus lentement et de façon moins complète. En revanche, des changements occasionnels ou progressifs, mais permanents, finissaient par représenter au total un changement assez considérable.

## Partie II : Redéfinir le rôle et les fonctions de l'État

23. Le rythme et la portée de la réforme ont varié selon les pays, et les actions ont souvent été liées entre elles (par exemple les restrictions budgétaires, la suppression ou la réduction de certaines fonctions, la privatisation avec exposition à la concurrence, les améliorations apportées à la qualité des services, l'obligation de rendre des comptes et la transparence). Idéalement, les réformes se renforçaient mutuellement et étaient utilisées comme levier pour engager d'autres réformes. Peu à peu, l'État cessait de gérer directement les entreprises publiques pour oeuvrer dans le cadre de politiques générales. Le secteur public était exposé à la concurrence et introduisait des mécanismes de marché tels que le paiement de redevances par l'utilisateur et la sous-traitance. Beaucoup de fonctions étaient dévolues aux secteurs privé et associatif ou, dans certains cas, transférées aux niveaux inférieurs d'administration. La frontière entre le secteur public et le secteur privé s'estompait, et la coopération et le partenariat entre les deux se renforçaient ainsi que la tendance à la décentralisation et à la déréglementation.

24. En conséquence, de nombreux États se sont dégagés peu à peu de la production et de la fourniture effective de services, ce qui signifie qu'ils ont pu se concentrer davantage sur leurs activités essentielles et sur des préoccupations stratégiques. Ainsi, plutôt que de « réduire ses fonctions » - ce que d'aucuns pensaient souvent que l'État devrait faire - il semble qu'en fait l'administration ait transféré des fonctions mieux prises en charge ailleurs et qu'en échange elle en ait assumé d'autres, plus stratégiques.

25. Réformer rôle et fonctions signifiait souvent un élargissement du choix pour les citoyens, tant du point de vue de la gamme de services accessibles que des divers moyens d'y accéder. En même temps, le rôle des secteurs associatif et non-lucratif était mis en valeur. Les pouvoirs publics cherchaient à travailler davantage en coopération avec eux par le biais de partenariats, en participant par exemple à la production de services publics anciennement gérés par l'État et en s'occupant des moins privilégiés. Beaucoup de pays ont déclaré que l'élaboration et la coordination de politiques étaient des activités « essentielles » et ont cherché à renforcer cet aspect de l'activité gouvernementale.

26. Dans de nombreux cas, les changements de rôle et de fonctions de l'État ont été effectués en même temps qu'une révision générale des mécanismes de gouvernement et de la réforme de la gestion publique au sens large. Par exemple, lorsqu'on s'est penché sur l'attribution de fonctions à des ministères particuliers, l'État s'est demandé s'il s'agissait d'activités qu'il devait continuer à exercer.

### *Approches suivies par les pays dans l'étude sur les changements de rôle et de fonctions de l'État*

27. Les pressions de la concurrence ont aussi fait prendre conscience de la nécessité d'aborder les questions relatives au rôle de l'État, même dans les administrations réticentes ou opposées à l'examen direct de ces questions. Dans les pays où l'objectif était de contenir la croissance des dépenses plutôt que de réduire le secteur public, on a aussi pris conscience qu'il importait de clarifier le rôle de l'État, dans le court et le moyen terme, permet la mise au point de futurs plans d'action, et peut servir à éviter que les changements soient imposés par les pressions de l'environnement national et international.

28. Finalement, les pressions visant à réévaluer le rôle et les fonctions de l'État ont amené à prendre différents trains de mesures dans cette direction. Certains pays ont pris des décisions ou des résolutions gouvernementales appelant une évaluation des fonctions de l'État, une plus grande responsabilité des citoyens et un renforcement du rôle de direction de l'État dans les entreprises publiques et parapubliques. Dans d'autres pays, des initiatives portant sur la gestion stratégique ont marqué une étape logique vers une remise en cause systématique de l'allocation de ressources à certaines priorités et un réexamen du rôle et des fonctions de l'État.

29. Dans beaucoup de pays, la réforme de l'ensemble du secteur étatique a coïncidé avec une réforme économique et structurelle plus large et le passage à une économie plus libérale. On peut classer en gros les approches adoptées dans le changement du rôle et des fonctions de l'État sous les rubriques suivantes :

- ◆ *Examens ad hoc, ponctuels* -- à caractère souvent opportuniste, pour des raisons budgétaires et visant à réduire les dépenses et la dette publiques.
- ◆ *Changement progressif* -- décisions prises à l'intérieur d'un secteur et étendues ensuite à d'autres secteurs (savoir saisir les opportunités).
- ◆ *Réexamen global et fondamental* sur la base de critères ou de principes destinés à orienter les décisions d'examen concernant l'ensemble de l'administration.
- ◆ *Processus continu de réforme.*

30. Bien qu'une approche ait souvent dominé, on a observé dans plusieurs pays de l'étude certaines combinaisons d'approches dans la redéfinition des rôles. Dans certains pays où l'incitation à la réforme faisant défaut au début, on a constaté peu de changement de rôle et de fonctions. Dans d'autres, la réforme s'est effectuée en réaction à des pressions budgétaires. Mais à la longue un certain nombre de pays ont adopté une vue plus large englobant une reconsidération fondamentale du rôle et des fonctions de l'État dans l'économie et la société, soulevant des questions telles que l'efficacité, les priorités stratégiques, ce à quoi l'État pouvait apporter le plus de valeur ajoutée, et les activités les plus appropriées dans lesquelles l'État pourrait s'impliquer à l'avenir. Même dans les pays peu incités économiquement ou budgétairement à réformer, on a commencé à percevoir une tendance à la redéfinition du rôle et des fonctions.

#### *Examens ad hoc, ponctuels*

31. Les examens ad hoc, sur la base des dépenses, ont eu tendance à être effectués en fonction des opportunités et lancés en réaction immédiate à la crise budgétaire et aux pressions financières en général. Au début, les changements de fonctions de l'État ont été essentiellement réactifs, motivés par la nécessité de réduire, restreindre et maîtriser les dépenses publiques. Les premiers efforts de réforme ont mis l'accent sur des réductions spectaculaires des dépenses budgétaires qui parfois étaient non ciblées, non différenciées et dépendaient fortement d'une réduction d'effectifs et d'une réorganisation. En général, cette approche n'impliquait qu'un réexamen limité de ce que devaient être le rôle et les fonctions de l'État. Le problème fondamental de cette approche était la domination des facteurs économiques, notamment budgétaires, et le peu de prise en compte d'un ensemble plus large d'objectifs. En conséquence, les réformateurs ont dû revenir à plusieurs reprises sur les mêmes problèmes.

32. Mais parfois, il en allait autrement : l'État prenait effectivement en compte des objectifs plus larges, avec pour conséquence qu'il était mis fin à des fonctions qui ne paraissaient plus nécessaires ou qui n'étaient plus prioritaires, tandis que d'autres fonctions étaient considérablement réduites ou mieux ciblées (par exemple les activités à caractère social). Cela a eu comme conséquence positive que beaucoup de décideurs sont devenus conscients de la nécessité de procéder à des ajustements permanents et de préparer l'avenir.

33. On a beaucoup d'exemples d'examens ad hoc réussis, le succès dépendant de facteurs tels que le moment bien choisi, un soutien politique solide, une opinion publique favorable ; autrement dit de la reconnaissance générale qu'il y avait un problème.



34. La privatisation a été l'un des moyens utilisé parfois avec succès pour répondre à une situation de crise. Rétrospectivement, ce type d'utilisation « réactionnelle » de la privatisation a peut-être comporté parfois une opinion carrément négative sur les capacités de l'administration et conduit les pouvoirs publics à privatiser sans tenir dûment compte d'autres options. Dans certains cas, la justification découlait d'un jugement négatif sur la compétence des pouvoirs publics, mettant l'accent sur ce qu'ils avaient la réputation de faire le moins bien. Des slogans tels que « un bon État est un minimum d'État » ou « donnez-le au secteur privé, il gère mieux » ont soutenu le transfert des activités que l'État était réputé exercer le moins bien. Cependant, l'expérience a montré que cette approche n'était pas toujours la meilleure ; il convenait d'examiner correctement chaque situation et d'analyser les choix possibles. Plusieurs pays ont noté rétrospectivement que des entreprises avaient pu être sous-évaluées et vendues à un prix inférieur à leur valeur réelle (télécommunications) ou sans envisager toutes les options (énergie).

### *Changement progressif*

35. Le changement progressif impliquait une approche plus prudente qui, au fond, avait à voir avec une exploitation plus systématique des « opportunités » ; elle consistait à attendre une occasion, à s'y préparer et à la saisir le moment venu. En règle générale, les décisions prises dans un secteur sur la base de certains principes étaient étendues à d'autres secteurs le moment venu.

36. Dans les pays qui ont adopté l'approche progressive du changement, il n'y a pas eu d'examen fondamental du rôle et des fonctions de l'État ; en revanche, un ensemble de principes a été mis au point, applicable aux décisions ayant des conséquences sur ce rôle et ces fonctions. Cette approche a pu être évidente, par exemple, dans le recours aux mécanismes de marché liés à la mise en oeuvre des politiques ; la question de savoir si le recours aux mécanismes de marché a ajouté de la valeur à l'application des politiques a été examinée au coup par coup.

37. Dans un pays, le changement progressif est passé par un programme qui avait pour principe directeur la limitation des activités de l'État à ses fonctions essentielles. Ces fonctions, celles d'un État souverain, ne pouvaient pas être transférées au secteur privé. Ces tâches devaient faire l'objet d'une décision au cas par cas par le législateur. Les réformes engagées en application de ce principe comprenaient des actions dans des domaines tels que la mesure des performances, la déréglementation, l'évaluation des effets de la réglementation, la privatisation et le changement structurel - chaque action étant exécutée au moment où l'occasion se présentait, c'est-à-dire lorsque le moment semblait propice au changement.

### *Réexamen global et fondamental*

38. Cette approche s'est caractérisée par l'application de « cadres d'action » comprenant un ensemble de principes ou de critères permettant un examen systématique des rôles et fonctions de l'État. Ces cadres abordaient des questions telles que les tâches essentielles d'un État cherchant à être efficace et efficient ; l'avantage comparatif et stratégique d'un État par rapport à d'autres acteurs ; les activités auxquelles l'État était en mesure d'ajouter le plus de valeur ; les tâches supposées être effectuées plus efficacement par d'autres acteurs (marché, secteur privé ou associatif) ; d'autres tâches que l'État aurait peut-être voulu assumer, mais qui pouvaient aussi être exécutées tout aussi bien, voire mieux, par un prestataire différent ; les rôles et fonctions que l'État aurait pu vouloir remplir à court terme, mais qu'il aurait voulu abandonner à moyen et long terme ; et la question de l'existence de fonctions nouvelles, plus stratégiques, que l'État aurait pu vouloir ou avoir besoin d'assumer immédiatement ou dans un proche avenir.

39. En outre, des principes ont été adoptés, mettant en évidence une meilleure définition des fonctions ministérielles. Les ministères devaient avoir des fonctions clairement spécifiées, non contradictoires ; dans certains pays, les fonctions administratives et de service devaient être séparées autant que possible. Les directeurs devaient être totalement responsables du bon fonctionnement de leurs organisations et rendre compte directement aux ministres. Les fonctions politiques concernant l'ensemble des intérêts et responsabilités de l'État ainsi que les fonctions réglementaires et de prestataire de service associées aux pouvoirs constitutionnels et coercitifs de l'État devaient être confiées aux ministères. Les coûts des activités de l'État devaient être fixés autant que possible par référence à la réalité du marché. La transformation en sociétés dotées de l'ensemble des fonctions commerciales restait l'apanage de l'État qui agirait selon les formes du secteur privé, avec des conseils d'administration, en payant impôts et dividendes ; quant aux entreprises commerciales, elles devaient être structurées sur le modèle des entreprises du secteur privé pour pouvoir opérer de la façon la plus efficace et efficiente. Les organismes d'État devaient avoir des buts univoques et transparents, des objectifs clairs, et cesser d'autres activités éventuelles.

40. Dans les examens globaux, chaque décision sur la localisation d'une fonction impliquait généralement une analyse du meilleur lieu possible. Cette analyse passait par un examen des capacités du secteur public et des secteurs privé et associatif.

41. Dans le cadre d'un examen global, la réforme des fonctions et des rôles s'effectuait généralement en même temps dans tous les secteurs d'activité de l'État. Parmi les facteurs de succès, citons des éléments tels que l'engagement et le soutien inconditionnel d'un ou plusieurs ministères, ainsi que l'application de tests analytiques et des principes discutés précédemment sur les dépenses et autres questions.

42. Le soutien ministériel a couramment été encouragé en citant les objectifs de réduction des dépenses et du déficit budgétaire. Le sentiment d'urgence et l'engagement commun étaient obtenus par exemple en assignant des objectifs budgétaires à chaque ministère sans exception. Le fait que ce soit un comité ministériel comprenant des ministres de la sphère aussi bien sociale qu'économique qui fixe l'objectif a permis d'associer l'ensemble de l'administration à la réforme.

43. Pour évaluer tous les budgets et programmes, un ensemble de tests analytiques pourrait inclure des questions relatives à l'intérêt public (le programme ou le domaine sert-il l'intérêt public ?), au rôle de l'État (le secteur public a-t-il un rôle légitime et nécessaire dans ce domaine ?), au partenariat (les activités ou programmes ont-ils été mieux réalisés, en totalité ou en partie, par le secteur privé ou associatif ?), à l'efficacité et l'efficacités (comment pourrait-on améliorer le programme ou l'activité si l'on décidait de le poursuivre ?) et à la faisabilité budgétaire (les activités ou programmes sont-ils réalisables dans le cadre des paramètres budgétaires de l'administration ?). Lorsque l'intérêt ministériel était faible, les changements étaient tantôt progressifs, tantôt marginaux. Pourtant cette approche, clarifiant les mandats au sein de l'administration, a conduit en général à une définition plus claire du rôle de l'État.

44. D'autres approches ont impliqué des actions telles que des examens systématiques s'appuyant sur la législation applicable aux organismes exécutifs et aux organismes publics non ministériels. Parfois, sur la base d'un ensemble de principes tels que ceux examinés ci-dessus, une procédure permanente d'examen était intégrée au programme d'action des pouvoirs publics.

45. Dans le cadre de l'examen global, toutes les activités commerciales ont été privatisées ou transformées en sociétés commerciales dès lors que le gouvernement souhaitait continuer à poursuivre des objectifs sociaux.

*Processus continu de réforme*

46. La réforme du rôle et des fonctions de l'État a eu tendance à évoluer vers un processus d'examen continu. Cela a été le cas dans les pays qui au départ ont effectué des réformes de type « grand chambardement » ainsi que dans ceux où les circonstances apparues au cours du processus de réforme ont favorisé un changement progressif. Ainsi, dans les pays qui avaient ressenti le besoin de tout chambouler, on est passé à un rythme plus lent et dans les pays qui avaient réformé à petits pas, on a continué à penser en termes de changement continu. La culture du changement a pénétré peu à peu les mentalités.

*Mesures prises dans le cadre du changement du rôle et des fonctions de l'État**Transformation en sociétés et privatisation d'activités ayant des objectifs commerciaux*

47. Beaucoup d'anciennes fonctions de l'État ont été transférées à des sociétés, ou privatisées si elles avaient des objectifs commerciaux, ont été considérées comme étant en dehors du champ d'action de l'État ou comme susceptibles d'être mieux remplies par le secteur privé ou associatif. Dans de nombreux pays, l'État s'est retiré des activités bancaires, des services ferroviaires et aériens ainsi que de la fourniture de certaines infrastructures, voire même parfois des services postaux. Dans certains cas, la transformation en société a été une étape vers la privatisation, mais pas toujours. Des activités poursuivant des objectifs commerciaux, mais dont l'État souhaitait conserver la propriété, ont pris la forme de sociétés qui devraient fonctionner dans les conditions du secteur privé -- c'est-à-dire réaliser des bénéfices. Lorsque l'État souhaitait réaliser des objectifs sociaux, ceux-ci ont été énoncés explicitement et « achetés » par l'État.

*Dévolution des rôles et des fonctions aux niveaux inférieurs d'administration*

48. Certains pays ont dévolu des fonctions à des niveaux inférieurs d'administration pour réduire ou éviter le chevauchement avec d'autres instances ou niveaux de gouvernement, ainsi que pour fournir des services répondant mieux à la demande en rapprochant la prestation fournie du groupe de clients/citoyens intéressés. Dans d'autres pays, le transfert de compétences du niveau national aux niveaux inférieurs s'est effectué parallèlement à une gestion davantage orientée vers les résultats, bien qu'aucun lien explicite n'ait été fait entre les deux. Dans quelques pays accordant traditionnellement d'importantes subventions publiques aux communes, une grave récession a imposé une rationalisation du système, renforçant l'autonomie des communes, de sorte qu'elles ont pu hiérarchiser davantage leurs subventions en fonction des besoins locaux, même si elles continuent de remplir leurs obligations statutaires.

*Rôle des différentes parties prenantes**Gouvernement et Parlement*

49. Dans tous les pays réformant avec succès les rôles et fonctions de l'État, l'engagement et le soutien permanent des **dirigeants politiques** ont été essentiels pour l'orientation et la continuité de la réforme et pour définir les rôles des divers acteurs, y compris de la fonction publique, ainsi que pour garantir la protection de l'intérêt public. Sans soutien politique permanent, la réforme avait tendance à manquer de cohérence et de continuité, à être exposée aux caprices des dirigeants et se terminer avec les changements de gouvernement.

50. La nomination **d'un ou de plusieurs ministres** responsables de la réforme a été souvent capitale pour son succès. Le rôle important et l'engagement du Premier ministre se sont généralement révélés essentiels ; mais le ministre responsable n'était pas nécessairement le Premier ministre. L'engagement d'un ou de plusieurs ministres influents chargés de la réforme dans la supervision et la mise en oeuvre a été variable d'un pays à l'autre et influencé par des facteurs tels que la culture, les traditions et la Constitution du pays. L'autorité et la participation de ministres chevronnés ont joué un rôle très important pour éviter les exceptions aux décisions relatives aux investissements et aux économies à réaliser dans tous les secteurs.

51. Pour assurer la continuité de la réforme en dépit des cycles électoraux, un minimum de consensus et la constitution de réseaux entre les **partis politiques** ont souvent été décisifs, notamment lorsque des élections allaient aboutir à un changement de gouvernement. Les questions de calendrier ont aussi joué un rôle important. Toute tentative d'imposer une réforme à l'approche d'une élection était une perte de temps et suscitait des commentaires sarcastiques sur la volonté et la capacité des autorités à réaliser le changement.

52. La création d'une **commission de contrôle** a été utile dans bon nombre de pays pour réaliser une large participation de l'administration à la réforme. Elle a offert aux ministres un forum où ils pouvaient évoquer leurs préoccupations et a été un moyen efficace de recherche de consensus et de soutien pour la réforme. Plusieurs pays ont signalé que le fait de confier cette responsabilité à une commission existante sans grand prestige aurait pu sonner le glas du programme de réforme. Des accords de coalition ont été un autre moyen d'obtenir de certains ministres qu'ils s'engagent dans la voie de la réforme.

53. Le rôle du Parlement ne semble pas avoir été lié aux dispositions constitutionnelles du pays. Dans les systèmes parlementaires, la responsabilité des ministres devant le **Parlement** a été le moyen traditionnellement employé pour engager les politiciens dans la réforme. Le rôle joué par les politiciens au travers de ce mécanisme a varié selon les cas et selon les pays. Lorsque la réforme portait sur le système de gestion des dépenses, le Parlement a joué un assez grand rôle, aboutissant à un apport d'informations plus ouvert, d'un plus large éventail de rapports sur les priorités et les mesures de performances, et à une participation plus active des Commissions parlementaires au contrôle de la réforme. Dans certains cas, ces Commissions ont joué un rôle crucial, en permettant par exemple à l'opposition d'influer sur la réforme du secteur étatique ou d'examiner les programmes de réforme. Dans les cultures dites « de consensus » notamment, plus le changement était significatif politiquement, plus le Parlement devait être informé et consulté. Les discussions au Parlement et l'attention que leur ont portée les médias ont été également des moyens traditionnels permettant aux politiciens d'influer sur les processus de réforme. Dans les États fédéraux, les membres du Parlement ont pu utiliser l'expérience acquise au niveau local (dans les Länder par exemple).

54. L'instauration d'une Commission parlementaire spéciale englobant tous les partis peut renforcer l'impact d'un programme de réforme. Le recours au corps législatif a été un moyen important de s'assurer de la mise en place et du maintien des réformes. L'expérience de certains pays a montré que, pour gagner le soutien du Parlement, il fallait un maximum d'ouverture et d'information en direction du législateur, des citoyens et, en général, de toutes les parties concernées.

55. Si le rôle des **politiciens extérieurs au Gouvernement** était très limité, il n'y avait normalement peu ou pas de soutien de tous les partis. En cas de changement de gouvernement, l'arrêt de la réforme était probable. Parfois, un nouveau gouvernement aurait pu être tenté de renforcer sa popularité en s'engageant dans des activités notoirement soutenues par le public et les différents partis politiques. Il était également facile au gouvernement suivant de reprendre à son compte ce type de réforme et de la poursuivre, même en changeant le nom. La tentation était grande de laisser de côté les questions plus difficiles, telles les questions de principe liées au rôle et aux fonctions de l'État, au profit d'une politique populaire destinée à

gagner la faveur du public ; la politique gouvernementale était alors réactive et non pro-active. Un manque de soutien suffisant aurait pu aussi entraver la réalisation d'objectifs essentiels à long terme et échouer à élaborer un mandat pour le changement (par exemple : difficultés pour introduire davantage de concurrence et pour assouplir le contrôle réglementaire).

56. Le rôle essentiel d'une agence de **service public** a été décisif dans certains cas pour aider le Premier ministre, le(s) ministre(s) responsable(s) et/ou le Gouvernement à rester ferme sur les décisions prises, intégrant la réforme dans les processus de prise de décisions à long terme et assurant la continuité du changement.

## Ministères et agences

57. **Organismes centraux et départements ministériels** ont pu être d'importants éléments moteurs de la réforme, surtout dans la phase de mise en oeuvre. Là où le service public a travaillé en étroite collaboration avec le ministère, la réforme est allée bon train. Le rôle d'un certain ministère, par exemple celui des Finances, de l'Intérieur, ou le Cabinet du Premier ministre, a parfois été capital dans la réforme. Pour obtenir un large soutien interministériel, horizontal, des organes spéciaux ont souvent été utiles pour assurer la coordination au sein du gouvernement, soutenir le ministre pilote et/ou assumer la responsabilité de la communication à l'échelle de l'administration tout entière au sujet de la réforme. En général, une impulsion claire du centre a été essentielle dans le succès. Pourtant, sans engagement des autres ministères, le changement réel était difficile à réaliser. Dans certains pays, des organismes centraux ont oeuvré conjointement, exécutant des fonctions de conseil stratégique pour le gouvernement et travaillant en coopération avec les autres ministères.

58. Dans d'autres pays encore, un **ministère sectoriel** a assumé la responsabilité globale de la réforme du secteur considéré ; certains ministères ont joué dans certains cas un rôle général, comme le ministère des Finances, de l'Administration centrale ou le cabinet du Premier ministre. Malgré une division du travail aussi claire, le changement réel a souvent été accompli grâce à des consultations et une coopération étroites entre les ministres et les ministères. Ce fut le cas notamment dans les pays où la tradition de politique consensuelle est forte et où il fallait le soutien inconditionnel de tous les ministères centraux pour accomplir la réforme.

## *Faire participer le public*

59. La consultation du public a été jugée essentielle dans la réalisation de réformes de grande ampleur afin d'établir la compréhension et le soutien de la réforme sur des bases solides. La transparence a été importante, non seulement pour emporter l'adhésion des parties prenantes, mais aussi pour la continuité de la réforme et pour l'engagement d'un large éventail d'acteurs ; parfois, les élections amenaient à mettre un terme au programme central du précédent gouvernement à cause de ce qui était perçu comme une implication insuffisante dans le développement du programme.

60. Parfois, les consultations étaient ancrées dans la tradition et faisaient partie de la culture du pays, de sorte que les pouvoirs publics n'imposaient leurs décisions que lorsque c'était considéré comme absolument inévitable. Certains pays avaient une législation obligeant les pouvoirs publics à consulter les citoyens et les organisations dont les intérêts étaient concernés. Parfois cela a restreint l'action des pouvoirs publics et a pris plus de temps, mais le soutien à la réforme a été élargi à une plus vaste audience.

61. Deux pays illustrent bien comment la perception du public s'est révélée décisive dans le succès ou l'échec de la réforme. Dans le premier cas, la non implication des principales parties prenantes, dont le public, et l'incapacité ultérieure d'effectuer la réforme prévue ont poussé à adopter un vaste processus de consultation dans la phase de réalisation de la réforme. Dans le deuxième cas, des changements majeurs ont été réalisés dans la fourniture de services de base (bancaires et postaux) assurés auparavant par l'État. Le public n'avait pas été convenablement informé des nouveaux moyens qui allaient être mis en oeuvre pour remplacer les services préalablement rendus par l'État. L'opinion publique, notamment dans les zones rurales, a vivement réagi et aurait pu faire échec à la réforme. Par la suite la nécessité d'informer et de faire participer plus largement le public à la réforme a été reconnue comme essentielle, notamment lorsqu'il s'agit de questions qui touchent à la vie quotidienne des citoyens.

### Partie 3. Réforme de la gestion publique

#### *Introduction*

62. Les pressions - principalement les pressions économiques et sociales provenant du changement des environnements interne et externe - qui ont poussé les pouvoirs publics à réexaminer et redéfinir le rôle et la mission de l'État ont été en grande partie identiques à celles qui ont conduit les autorités des pays étudiés à lancer d'importantes réformes de la gestion publique. Dans cette troisième partie, on examinera ces pressions du point de vue de l'influence qu'elles ont eue sur la réforme de la gestion publique. Seront abordés également dans cette partie des questions telles que le contexte de la réforme, les changements effectivement réalisés, les stratégies et les cadres de la prise de décisions, l'examen et l'évaluation de la gestion publique, le rôle des diverses parties prenantes, la communication avec le public et sa consultation, ainsi que les enseignements tirés de la réforme de la gestion publique.

63. En général, l'effort de réforme a porté principalement sur la gestion publique, même si à certains moments les deux aspects - réforme de la gestion publique et réexamen des rôles de l'État - ont été abordés simultanément, notamment lorsque la redéfinition et le recentrage des domaines d'action coïncidaient avec des changements d'orientation et la restructuration ou la création de nouvelles organisations ou formes d'organisation. Ceci pourrait entraîner une vague de changement dans des domaines tels que les technologies de l'information, les mécanismes de responsabilisation, les systèmes et styles de gestion, les politiques et pratiques en ressources humaines. Théoriquement, les changements peuvent se renforcer mutuellement si l'on a pris soin de bien programmer dans le temps les efforts de réforme.

64. Les pays étudiés ont identifié plusieurs facteurs qui ont pu contribuer à privilégier la réforme de la gestion publique. Les responsables politiques ont souvent trouvé difficile de réunir le large soutien nécessaire (au sein du gouvernement, du Parlement et de l'opinion publique) à l'appui de la détermination requise pour surmonter l'inévitable résistance qui se produit lorsqu'on redéfinit les rôles de l'État et pour mener à bien les changements associés à cette redéfinition. Il leur a été plus facile de progresser dans la réforme de la gestion publique. On a souvent accordé une importance particulière à l'amélioration de la qualité des prestations ; les autorités, le Parlement et le public veulent tous des services mieux organisés, plus efficaces et adaptables. En général, les politiciens ont eu tendance à s'intéresser davantage à la réforme si elle allait dans le sens des intérêts immédiats de leur charge ou des domaines prioritaires de l'action gouvernementale - ou encore si la réforme était déjà devenue urgente et bénéficiait d'un soutien politique suffisant.

65. De par leur nature, les réformes de la gestion publique ont eu une portée plus limitée que la redéfinition des activités de l'État et étaient donc généralement plus faciles à effectuer. Elles ont souvent offert des avantages rapides et visibles à court terme et ont souvent risqué moins d'attirer des réactions négatives du public ; en revanche, des réformes telles que celles des services délivrés par les administrations ont souvent reçu un bon accueil.

66. Les pays étudiés ont noté que ce sont les hauts fonctionnaires qui ont eu le rôle principal dans la mise en oeuvre des réformes de la gestion publique. Une fois clairement établis l'intention politique et l'orientation des efforts de réforme de la gestion publique, les hauts fonctionnaires ont pu effectivement conduire le processus de mise en application, même s'il était éminemment souhaitable que le soutien politique soit maintenu pendant tout le processus de réforme.

### ***La crise : une bonne chose ?***

67. Qu'il s'agisse de redéfinir les rôles de l'État ou d'améliorer les administrations publiques, c'est lorsque la situation apparaît critique - sur les plans économique, budgétaire, de performance ou autre - qu'il est le plus facile de procéder à une réforme de vaste portée. Les autorités n'ont pas eu beaucoup de mal à contrer l'opposition des divers partis qui avaient un intérêt acquis au maintien du statu quo. Un nouveau dirigeant politique pouvait s'appuyer sur les désillusions de l'opinion à l'égard des performances du secteur public, voire sur la défaillance de ce dernier, et transformer ces circonstances en facteurs puissants de motivation et en arguments en faveur d'un changement de vaste portée. A certains moments, les nouveaux dirigeants se présentaient eux-mêmes comme des « sauveteurs » prêts à tout mettre en oeuvre pour remédier aux carences du secteur public.

### ***Les administrations publiques de l'avenir***

68. Le type d'administration publique qui émergera à l'avenir dépendra, dans une large mesure, des rôles que les États décideront d'assumer. En même temps, on discerne une tendance selon laquelle une approche plus stratégique de la gestion soulèvera inévitablement des questions essentielles au sujet des priorités de l'État ; que doit-il faire et ne pas faire ; comment peut-il accomplir au mieux sa mission et identifier les obstacles à la performance ; et comment va-t-il mettre au point des stratégies pour se doter d'organes hautement performants.

### ***Contexte de la réforme***

#### ***Pourquoi une réforme de la gestion publique ?***

69. Les pressions économiques et budgétaires demeurent à l'arrière plan de la réforme de la gestion publique comme de la nécessité de redéfinir les rôles et fonctions de l'État. Garantir une croissance durable dans l'environnement international concurrentiel exige de mettre en place une gestion publique davantage tournée vers la décision et plus dynamique.

70. Dans certains pays, les formes d'organisation bureaucratique de l'État, critiquées pour leur manque de souplesse et d'adaptation, de transparence et de responsabilité, avaient besoin d'être revigorées et modernisées pour pouvoir garantir une croissance durable dans l'environnement international. Une contribution accrue des agents de la fonction publique au développement national était nécessaire. Dans ces pays, la modernisation du secteur public au moyen de changements structurels était souvent une première étape vers l'amélioration des administrations publiques, réduisant les chevauchements entre les échelons central, fédéral et local et trouvant généralement de nouveaux moyens pour collaborer sur les politiques et les programmes. Il a généralement été nécessaire de faire figurer la diminution des ressources parmi les plus hautes priorités. Dans les pays de l'UE, les réformes ont subi la récession du début des années 90, qui a coïncidé avec les pressions résultant de la troisième phase de l'Union monétaire européenne et de la nécessité de répondre à ses critères.

71. Outre les pressions économiques et budgétaires, un certain nombre de pressions ont aussi été signalées comme ayant joué un rôle moteur dans le réexamen des rôles de l'État et dans la réforme de la gestion publique. Parmi les pressions générales incitant à la réforme figurait l'insatisfaction du public par rapport à la *qualité des services* fournis. On a constaté une demande pour une meilleure qualité de services et une augmentation des services fournis localement. L'avènement de nouvelles technologies susceptibles de révolutionner la fourniture de services, ainsi que la nécessité d'aborder des questions nouvelles et complexes ayant de larges répercussions économiques et sociales, ont aussi fait partie des éléments



essentiels qui ont poussé à la réforme. Il fallait renforcer non seulement les capacités politiques, mais aussi la coordination et la cohérence dans les processus de prise de décision et de prestation de services.

72. *Les attentes et l'insatisfaction des citoyens* - ainsi que des milieux d'affaires et d'autres acteurs - ont souvent influé sur le changement. L'insatisfaction aurait pu se manifester également au sein de l'administration, les hauts fonctionnaires étant de plus en plus actifs dans la réforme de la gestion publique. Dans un pays, on a noté que les fonctionnaires semblaient avoir adopté le rôle de politiciens en participant largement à l'examen de l'administration publique, compte tenu du nombre croissant d'examens internes aux administrations, comparés aux examens par des instances représentant un large groupe d'intérêts. Le pouvoir des nouvelles idées, y compris les théories nouvelles en matière de gestion publique, n'a pas non plus été sous-estimé. La réforme est parfois née d'une prise de conscience au sein même des structures et systèmes existants et de leur capacité de différer l'application d'une gestion plus efficace.

73. *Les facteurs sociaux* ont été particulièrement importants dans le contexte de la réforme de la gestion publique. Les résoudre exigeait d'améliorer les performances en matière de politique sociale et de prestation de services sociaux. La gestion publique devait être capable de résoudre des problèmes dépassant les dimensions d'un ministère. C'est un des facteurs qui exigeait une meilleure cohésion entre les différents services de l'administration pour régler des questions interministérielles. Le changement de structure démographique appelait aussi à prendre des mesures. Dans certains pays, le besoin de prendre en compte les demandes d'immigration ou de divers sous-groupes culturels a eu une incidence considérable sur les réformes de la fonction publique. L'évolution démographique, le vieillissement de la population et la contraction simultanée de l'assiette de l'impôt ont retenu l'attention des réformateurs du secteur public. La structure de la société changeait également à cause de l'évolution des technologies, de la communication, de l'éducation, de la laïcisation et de l'accroissement de la richesse. L'érosion des organisations sociales qui existaient auparavant et la diminution du respect de la loi par les citoyens ont, dans certains pays, obligé les institutions à s'assouplir et à s'adapter, à accepter davantage le changement. La nécessité de fonder les réformes sur les exigences de la société, ou du moins sur leur acceptation par la société, a été vivement ressentie dans certains pays, alors que dans d'autres, c'était le besoin de renforcer les droits des citoyens qui était au premier plan. En même temps, les nouvelles fonctions de l'État ont obligé à réviser une législation obsolète, parfois fondée sur l'État providence - ainsi que le concept même d'État providence.

74. *Les pressions internes et internationales* ont joué un rôle important dans la réforme de la gestion publique. Des rapports indépendants d'universités, d'instituts de recherche et d'autres organismes extérieurs à l'administration (par exemple commissaires aux comptes ou *ombudsmen* nationaux) ont mis en évidence les problèmes rencontrés par certains pays et, parfois, ont déclenché le changement. La revendication d'une plus grande autonomie locale et l'accroissement de la flexibilité, soutenue au plan international, ont aussi promu le changement dans certains cas.

75. Parfois, les réformes entreprises dans d'autres pays ont fait ressortir les avantages que pouvait comporter une réforme, suscitant l'intérêt des instances politiques pour des actions particulières à mesure que les avantages observés se confirmaient. Des hauts fonctionnaires ont reconnu que leur système de gestion était dépassé à de nombreux égards et ont poussé au changement. Dans plusieurs cas, ils ont proposé une réforme de vaste portée qui a échoué dans les premiers stades de sa mise en œuvre parce qu'ils n'ont pas su s'attirer un soutien politique suffisant pour en assurer la crédibilité et la viabilité. On a d'autres exemples de réformes à la marge seulement qui n'ont guère produit de changement visible.

76. Les influences internationales ont apporté une meilleure compréhension du rôle de la fonction publique dans les performances de l'économie en général. Les organismes internationaux de notation, entre autres, ont été des sources de renseignements, mais aussi de « pression par les pairs », appelant instamment les pays à viser de meilleures performances. Le succès limité, voire l'échec, de réformes précédentes et les

situations dans lesquelles les autorités se trouvaient continuellement gênées par les piètres performances du secteur public, confirmaient aux politiciens la nécessité d'un changement significatif (phénomène du « ras-le-bol »). Dans certains pays, l'influence d'organismes internationaux tels que l'OCDE et particulièrement de la réflexion sur la « Nouvelle Gestion Publique » a pu être plus forte que celle des traditions administratives et de la culture.

77. En recourant davantage à la *gestion stratégique*, on augmentait aussi la possibilité que des initiatives de ce type mettent en évidence la nécessité de la réforme de la gestion publique et en déclenchent le démarrage. La gestion stratégique soulignait la nécessité de moderniser et permettait de définir plus clairement cette nécessité. Pour les nouvelles approches de la gestion publique dérivées de celles employées par les entreprises, elle avait pour rôle de guider le développement de la gestion organisationnelle et des services centrés sur le client. L'expérience faite dans plusieurs pays a toutefois montré qu'il importait de garder en mémoire les différentes fonctions, fondamentalement différentes, des secteurs public et privé, le risque étant que les approches inspirées de la gestion des entreprises fassent passer les préoccupations des « clients » en priorité, au point d'exclure « l'intérêt public ».

### ***Buts de la réforme***

78. Les buts poursuivis par l'administration, le public et d'autres parties prenantes n'ont pas changé radicalement au cours des dix dernières années. L'accent a généralement été mis sur *l'économie et l'efficacité*. La réforme des années 90 a été fondée sur la qualité et le fonctionnement du secteur public en tant qu'élément crucial pour la « survie de la nation », les activités du secteur public apportant de la valeur ajoutée à la société. Un objectif essentiel de la réforme a été d'améliorer la qualité des services délivrés par les administrations. D'autres objectifs communs à la plupart des pays de l'étude comprenaient des facteurs tels que la responsabilité, la transparence et la cohérence. Dans la plupart de ces pays, l'orientation prise par l'administration précédente en matière de réforme a été reprise et poursuivie par l'administration suivante.

79. Comme le montre l'expérience des pays étudiés, il était important que les objectifs de la réforme soient adaptés aux changements de circonstances durant le processus de réforme. Un changement structurel et législatif de grande ampleur pouvait être suivi d'un changement plus lent, progressif et d'un réglage fin des systèmes de gestion publique nouvellement en place une fois que le « grand chambardement » avait été effectué. Après les grandes réformes, le but changeait ; il s'agissait de veiller à ce que le secteur public soit capable de répondre aux priorités stratégiques ; en conséquence, l'accent n'était plus mis sur les résultats, mais sur les conséquences, exigeant une approche plus stratégique de l'examen et de la réforme du secteur public. Une réforme qui avait impliqué une refonte complète de la gestion publique et une redéfinition des missions de l'État et des autres grands acteurs de l'économie et de la société, était souvent suivie d'une phase d'insistance sur la réalisation effective du programme d'action gouvernementale.

### ***Les échecs - des étapes vers le succès de la réforme ?***

80. Chaque pays étudié a eu des exemples de réformes de la gestion publique lancées dans le passé qui n'ont pas été pleinement mises en œuvre ou qui n'ont pas atteint les objectifs visés. Ces expériences ont parfois été riches d'enseignements pour les efforts ultérieurs ; l'échec à un stade de la réforme a pu en fait préparer le succès ultérieur.

81. Les tentatives de réforme non abouties ont souvent produit des quantités de données qui n'ont guère été exploitées. Rétrospectivement, les échecs semblent avoir eu diverses raisons. Par exemple, soit la réforme n'était pas fondée sur une vision clairement comprise des missions de l'État, soit les objectifs étaient ambigus ou contradictoires. A d'autres moments, les réformes paraissaient trop ambitieuses pour la

stratégie adoptée et les ressources disponibles, ou pas assez vastes pour que l'on puisse voir vraiment la différence. Dans certains cas de réforme engagée par un gouvernement nouvellement constitué, le processus ayant été engagé en toute hâte, il n'a pas été suffisamment transparent, ce qui a donné l'impression qu'il y avait un « objectif politique caché », de sorte que la participation et l'engagement ont eu tendance à diminuer. Cela dit, dans certains cas, une action rapide, décisive, engagée par un nouveau gouvernement, pourrait être un moyen efficace de "faire bouger les choses" et de mettre la réforme sur les rails avant que des résistances n'aient le temps de bloquer le changement.

82. Il est arrivé qu'une réforme considérée comme non aboutie au moment de sa mise en œuvre ait permis d'obtenir petit à petit une évolution sensible de la gestion et ait fini par apparaître comme un précurseur de la réforme ultérieure. Les raisons de l'échec au moment de la réforme initiale étaient, dans un cas, un conflit entre les objectifs déclarés et les résultats effectifs, les objectifs étant décrits comme répondant aux besoins de la population, alors que les résultats portaient essentiellement sur les systèmes de gestion. Les mesures prises n'étaient pas conformes aux objectifs déclarés et les contraintes budgétaires n'avaient pas été suffisamment prises en compte. Dans un autre exemple, les changements structurels recherchés étaient considérés comme essentiels pour le programme ultérieur de réforme par le responsable du secteur public, mais il n'en allait pas de même pour le service public. Finalement, les changements structurels effectués - qui à l'époque apparaissaient comme un échec - ont apporté le degré de direction centralisée nécessaire aux mesures ultérieures qui se sont révélées essentielles pour de vastes réformes du service public, car bon nombre des défis ultérieurs en matière de gestion étaient - et continuent d'être - horizontaux ou globaux et s'appuient fortement sur une direction centralisée.

83. Dans certains cas, les problèmes qui ont fait échouer la réforme étaient simples à résoudre rétrospectivement, les échecs témoignant, par exemple, d'un manque de vision générale de la situation existante. On en trouve des exemples dans certains pays de l'étude, la plupart remontant aux années 70. Un exemple de programme de réforme jamais appliqué comportait une proposition de changement organisationnel sans lien avec les problèmes essentiels qu'il fallait aborder (la gamme de services fournis, les problèmes de livraison et l'efficacité de l'administration). Dans un autre cas, une réforme radicale du début des années 70 s'est heurtée à une résistance si forte des fonctionnaires et des politiciens qu'elle a finalement été purement et simplement abandonnée. On en a tiré la leçon qu'il importe d'impliquer les principaux intéressés. Dans ce pays, les réformes se caractérisent aujourd'hui par de nombreuses consultations et par la participation des responsables de l'ensemble des administrations publiques ; la réforme est davantage considérée comme un effort collectif et des initiatives sont prises par des groupes de travail interministériels impliquant des fonctionnaires à tous les niveaux ainsi que le secteur privé.

84. En général, des expériences telles que celles examinées ci-dessus montrent à quel point compte, pour une réforme de grande ampleur, l'importance d'un engagement au plus haut niveau et la responsabilité des processus engagés. La nature de la réforme en tant que moyen de parvenir à une fin a été soulignée - le but devant être clairement défini, largement compris et suffisamment pris en charge.

### ***Réformes de la gestion publique destinées à moderniser des structures, des systèmes et des processus***

85. Les pays entreprenant une réforme de la gestion publique se sont inspirés d'une liste commune de réformes permettant d'améliorer les performances, mais il n'y a pas deux pays qui aient entrepris exactement la même série de réformes. Le processus a été spécifique à chaque pays et s'est ajusté aux réalités culturelles, historiques et politiques de chacun.

*L'uniformité n'est plus possible*

86. Après l'expansion spectaculaire du service public, on a ressenti la nécessité d'un service plus restreint, moins coûteux et en même temps plus efficace ; un service public qui serait plus orienté vers le citoyen et le service rendu, plus souple et qui répondrait mieux aux besoins des différents groupes. L'approche uniforme, semblable pour tous, a été rejetée. On a introduit des approches et des pratiques de gestion préalablement associées au secteur privé. Elles se caractérisent par des valeurs empruntées au secteur privé, plus de transparence, de responsabilités et une utilisation plus efficiente des ressources. Des notions et valeurs traditionnelles de service ont dû être réinterprétées. En conséquence, les services administratifs et les procédures d'intervention des pouvoirs publics sont devenus, à des degrés divers, plus accessibles et orientés vers le citoyen. La notion de fourniture de services de qualité a pris le dessus dans de nombreux pays.

*Portée et vitesse de la réforme*

87. En général, les approches adoptées par les pays étudiés en vue de modifier les missions et les fonctions de l'État sont très semblables à celles utilisées pour la réforme de la gestion publique. Elles vont de mesures ponctuelles à des changements progressifs ou globaux. Certains pays ont introduit d'importants changements dans un grand nombre d'activités des pouvoirs publics, tandis que d'autres ont jugé que les changements pourraient plus facilement être réalisés dans un certain secteur, puis étendus à de nombreux secteurs. Dans le dernier cas, des expériences passées ont montré que les réformes effectuées selon des plans globaux ont eu tendance à échouer pour différentes raisons, par exemple parce qu'elles se sont heurtées à un front uni d'intérêts acquis ; en conséquence, des mesures ont été prises au coup par coup, lorsqu'elles étaient nécessaires pour répondre à une demande ou à une stimulation de l'environnement, non sous l'effet d'une volonté politique. Lorsque la réforme s'est faite progressivement, les ministres responsables ou même les responsables de départements ministériels étaient, dans certains pays, responsables de leurs choix dans leur domaine de compétence - avec tout au plus un accord politique sur les objectifs, mais pas de direction ou d'orientation centrale. Les réformes accomplies étaient alors parfois peu évidentes et même difficiles à ranger dans une catégorie. Indépendamment de l'approche suivie, la tendance générale était de développer progressivement une mentalité en faveur d'un processus permanent de réforme. En outre, on pouvait aussi faire une distinction entre les réformes qui étaient par nature « pro-actives » et celles qui étaient plus réactives aux nouvelles circonstances.

88. Les réformes de la gestion publique qui ont été entreprises couvrent des domaines tels que l'amélioration de la qualité des services, les technologies de l'information, la gestion financière et des performances, les changements structurels, la gestion des ressources humaines, et la gestion et la réforme de la réglementation. Il y a eu des variations considérables dans la portée des réformes effectivement entreprises dans ces domaines. La réforme de la réglementation, par exemple, s'est facilement étendue à l'ensemble des administrations, car la déréglementation ou les travaux visant à garantir une législation de qualité étaient effectués simultanément dans la plupart des ministères, sinon dans tous. La réforme réglementaire offre un bon exemple de type de réforme impliquant à la fois un examen des missions et fonctions de l'État ainsi qu'une réforme de la gestion publique. Ainsi, lorsque la déréglementation a été opérée pour diminuer la fourniture par l'État de services de santé, les fonctions de l'État ont clairement été touchées. Par ailleurs, lorsque des lignes directrices ont été élaborées pour encourager une meilleure évaluation de l'impact des lois, cela impliquait une réforme de la gestion publique. Alors que la réforme réglementaire s'est souvent étendue à l'ensemble des administrations, les pratiques de gestion des performances ont représenté un type de réforme dans lequel il était plus facile de réaliser les changements dans un certain secteur, puis de les étendre à d'autres.

89. Les facteurs déterminant la portée et la vitesse de la réforme comportaient des aspects tels que la Constitution du pays, les ressources disponibles, la capacité des dirigeants et les pratiques adoptées pour appliquer le changement, par exemple en mettant en place des projets-pilotes préalablement à la réforme effective. La prise en compte de la gravité d'une situation (perception d'une crise) pouvait déterminer la vitesse de mise en œuvre : plus la crise était profonde, plus il fallait agir rapidement. Des réformes exécutées en réponse à une situation de crise ont souvent eu des objectifs bien spécifiques visant le ou les problèmes les plus urgents.

#### *Domaines de réforme*

90. *L'amélioration de la fourniture de services* a été un important domaine de réforme dans tous les pays de l'étude. La fonction publique était censée apporter une plus grande contribution au développement national, fournir d'excellents services au public et faire bon usage des ressources disponibles sans nuire à la compétitivité économique - et tout cela dans le cadre de ressources financières limitées.

91. *Les technologies de l'information* sont un domaine où les réformateurs ont été actifs, mais c'est pourtant un domaine où les différences entre les pays sont considérables. L'évolution dans ce secteur a été rapide et de vaste portée, englobant des technologies permettant d'envisager autrement l'accès des citoyens à l'information, de même que l'élaboration des politiques et la fourniture de services. Les bases de données des administrations pourraient fournir aux citoyens des informations actualisées sur leurs droits et leurs devoirs, ou sur des procédures et formalités administratives. Les citoyens sont désormais en mesure de fournir électroniquement des renseignements à l'administration, par exemple sur leur déclaration fiscale. Dans au moins un pays de l'étude, la signature et les cartes d'identité numériques sont sur le point d'être introduites, le but étant que citoyens et entreprises soient capables d'effectuer électroniquement plusieurs opérations (demande, autorisation et notification).

92. *La gestion financière et la gestion des performances* sont d'importants domaines de réforme. Les réformes de la gestion publique ont eu tendance à rechercher d'abord une plus grande efficacité économique ; dans ce but, les réformes budgétaires et la gestion des performances ont été les outils couramment utilisés. Étant donné les ressources limitées, il fallait faire plus avec moins d'argent. Les moyens permettant d'y parvenir ont varié selon le stade d'avancement de la réforme et les circonstances en vigueur dans chaque pays.

93. La réforme de la *gestion financière* et des procédures budgétaires a été caractérisée par un passage du contrôle des intrants au contrôle des résultats, produits et conséquences effectifs. Les concepts de produits et de conséquences ont été définis avec de légères différences selon les contextes. Dans le présent document, les produits sont les produits et services définissables, qui peuvent être quantifiés et qui comportent des aspects qualitatifs. L'efficacité fait référence à la pertinence des produits pour parvenir à des conséquences, c'est-à-dire les résultats globaux des produits du point de vue de l'administration.

94. On a renforcé les systèmes de gestion des dépenses et développé des cadres pour soutenir les priorités du gouvernement ; l'information sur les performances a été de plus en plus utilisée dans les décisions budgétaires. Un haut niveau de soutien politique a généralement été jugé important pour donner l'orientation générale et suivre les progrès, de même que l'élaboration d'une stratégie à l'échelle de l'administration tout entière a été capitale pour améliorer l'information financière fournie aux organes centraux concernés (par exemple, Parlement, ministères et services centraux). L'intégration des informations financières et non financières a permis de mieux comprendre les résultats antérieurs et a servi de support à la planification. Dans plusieurs pays, la comptabilité sur la base du fait générateur a fait partie des initiatives les plus importantes. Parfois, le système budgétaire a fixé des limites aux dépenses publiques en termes nets pendant une certaine période, divisant le budget en différents compartiments (par exemple

le budget de l'administration centrale au sens étroit, de la sécurité sociale et du secteur de la santé). Le but de la gestion orientée-résultats a été de rendre plus visible la relation entre les fonds investis et les résultats obtenus.

95. Les réformes de la *gestion des performances* ont été courantes dans les pays de l'étude, ainsi que dans la majorité des autres pays de l'OCDE. Les principaux objectifs outre l'efficacité accrue, étaient de promouvoir la responsabilité interministérielle et au sein des ministères, services et autres institutions. La transparence, rendant les procédures et les comptes rendus au gouvernement et au Parlement plus systématiques et accessibles au public, a reçu une priorité élevée dans la réforme. Dans de nombreux pays, le Parlement s'est vu soumettre des rapports réguliers sur les progrès de la gestion basés sur les résultats de l'ensemble des administrations. Parfois, la pratique démarrait au niveau local, puis était appliquée au niveau national là où c'était possible. Dans quelques pays, la tendance était de faire redescendre en cascade les rapports du niveau central aux services, le but étant d'étendre la pratique à l'ensemble du secteur public. Parfois, des accords de performance étaient utilisés entre ministères et services, et différents outils et instruments, tels que des pratiques commerciales empruntées au secteur privé, étaient introduits pour donner vie à la gestion des performances.

96. La gestion des performances a été renforcée dans plusieurs pays par l'utilisation de Chartes de service ou des citoyens comme moyen de rendre explicites les normes de service attendues. Des Chartes de service étaient parfois utilisées dans le cadre des contrats de gestion des performances entre le niveau central et les fournisseurs de services et pouvaient constituer le principal thème des discussions sur la productivité entre les ministères et les fournisseurs de services ; ces accords étaient publics et accessibles aux usagers. Les Chartes représentaient un moyen d'atteindre de meilleures performances et de réaliser des économies de coût ; les services de mauvaise qualité avaient finalement tendance à être plus onéreux que ceux de bonne qualité.

97. Le secteur public, jusque là à l'abri de la concurrence, était de plus en plus censé réaliser des performances au moins aussi bonnes que le secteur privé. L'exposition aux pressions de la concurrence a été utilisée pour rehausser les niveaux de performance et a parfois servi d'alternative au transfert de fonctions au secteur privé. Bien qu'appliquée principalement à la fourniture de services, elle a aussi été utilisée pour certains aspects de l'élaboration des politiques. Parce que les performances d'un ministère n'étaient pas satisfaisantes, un pays a décidé de transférer une fonction (service ou conseil) à un autre organisme public ou de la sous-traiter au secteur privé.

98. *La restructuration des institutions* a souvent été utilisée comme une étape dans l'amélioration de la fourniture de service, mais son ampleur a varié selon les pays. Elle a pu coïncider avec un réexamen de questions telles que la transparence, la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes. Parfois, des ministères et d'autres secteurs de l'administration publique ont été réorganisés pour créer une structure comportant moins de niveaux afin de réduire la bureaucratie, améliorer la flexibilité et la capacité d'adaptation, et renforcer l'orientation-service. Une approche, motivée par exemple par le besoin de recentrage sur la fourniture de services, a consisté à créer des unités distinctes au sein des ministères pour accomplir des fonctions exécutives distinctes du conseil. Cette approche était aussi liée à une croyance selon laquelle l'amélioration véritable dépend d'individus tenus personnellement responsables de l'obtention de résultats.

99. Lorsque la restructuration a été effectuée pour améliorer sensiblement les performances du secteur de l'État, elle a commencé, en pratique, par une redéfinition des rôles de l'État de façon à lui retirer toute fonction qui ne serait plus appropriée, et s'est assuré ensuite que les organismes responsables des autres fonctions étaient structurés de façon à garantir une production de service aussi efficace que possible. La restructuration des ministères visait à rationaliser les services publics de base, notamment en séparant les fonctions de conseil, de fourniture de services et de réglementation. En pratique, cependant,

cette séparation claire des fonctions n'a pas toujours été réalisée ; beaucoup d'hybrides et de variantes ont existé.

100. Des principes tels que l'efficacité et la fourniture de services améliorées ont souvent motivé le processus de restructuration. Pourtant, parfois ce sont les réalités politiques plutôt qu'une analyse systématique des problèmes ou que l'évaluation des options disponibles qui ont imposé le changement. Cette approche pourrait générer des coûts considérables pour l'administration, les entreprises et les ressources humaines.

101. Parfois, la restructuration était entreprise parallèlement aux changements de politique. Bien que les gains potentiels étaient importants, le risque d'échec augmentait avec la complexité et l'ampleur du changement recherché, notamment si ces changements étaient contestés. Dans ces circonstances, une seule réforme pouvait nécessiter de multiples changements, concernant par exemple les ressources humaines, les responsabilités et la gestion. Par exemple, lorsqu'un État voulait conserver une activité dans son domaine de compétence et conserver la propriété de l'organisation produisant un service, tout en lui donnant son indépendance et en la dégageant d'une intervention ministérielle directe, lorsque par ailleurs les dimensions quantitatives et qualitatives des biens et services pouvaient être définies dans le cadre de quasi-contrats, on créait des organismes spécialisés.

102. *Les enseignements de la restructuration.* Dans certains pays, la restructuration a été particulièrement répandue et a continué d'être employée durant tout le processus de réforme. Une leçon tirée de certaines de ces expériences a été que la restructuration, en tant que moyen d'améliorer l'adaptation, devait être étudiée soigneusement et replacée dans le contexte le plus large. La restructuration pouvait s'avérer coûteuse et ne produisait pas toujours les améliorations attendues. Il y avait aussi une limite à l'ampleur du changement que l'administration pouvait absorber en une fois sans perdre son orientation stratégique. Les remèdes structurels n'ont pas nécessairement débouché sur une réduction des coûts pour l'administration ; en fait, c'est parfois le contraire qui s'est produit. Ce type d'expérience suggère qu'avant d'aller plus avant dans la restructuration, il faut examiner soigneusement les options non structurelles et les conséquences pour l'ensemble du secteur de l'État, en sachant comment la nouvelle structure va s'intégrer aux structures existantes. Selon l'expérience d'un pays, la structure devrait être « l'option en dernier ressort » comme moyen de bâtir un service public plus réactif aux objectifs stratégiques des pouvoirs publics. Des expériences telles que celle-là ont amené à reconnaître les avantages relatifs de la restructuration d'une part, de l'amélioration des capacités d'autres part.

103. Dans les secteurs publics caractérisés par un changement permanent et des exigences croissantes en matière de performances du secteur public, l'importance de la *gestion des ressources humaines* est devenue évidente, de sorte qu'on a beaucoup mis l'accent là-dessus dans le contexte de la réforme.

104. Les approches adoptées dans les pays étudiés allaient des modèles de GRH assez centralisés à des modèles décentralisés dans lesquels chaque département ou service opérationnel était en pratique responsable de la gestion de son personnel, jouissait d'une quasi-autonomie en matière de recrutement, de conditions de travail et de salaires et échappait au contrôle traditionnellement centralisé. Lorsque la décentralisation a été opérée, à l'aide d'un ensemble de principes communément partagés à l'intérieur d'un cadre mis au point par un organe de surveillance, le véritable pouvoir de décision a diminué au centre. La tendance était à plus de flexibilité et de décentralisation, la responsabilité des résultats augmentant pour les ministres ou les directeurs, en même temps que leur étaient dévolus de plus grands pouvoirs de décision.

105. Souvent, des arrangements plus souples impliquaient pour les ministères ou organismes publics la liberté de négocier des accords de salaire avec le personnel, généralement dans le cadre d'une politique salariale du secteur public. Parfois, cela s'accompagnait de recrutements à l'extérieur et de rémunérations aux taux du marché dans les domaines de compétence où l'on manquait de personnel qualifié.

106. Dans certains pays, une plus grande mobilité du personnel a été encouragée, de même que l'échange de fonctionnaires entre différents ministères (dans un pays). Ces fonctionnaires ont été employés dans l'administration centrale plutôt que dans un seul ministère, afin qu'ils aient une vue plus large. Parfois, un cadre général supposait une politique générale du personnel de l'administration centrale, la définition de la situation juridique du personnel, des conditions générales d'emploi et la responsabilité globale du maintien de relations sociales harmonieuses. En même temps, les organismes patronaux au niveau local étaient chargés de la politique du personnel dans le cadre des lignes directrices générales. La gestion de carrière et la formation étaient couramment utilisées dans les pays en soutien de la gestion des ressources humaines.

107. Dans un certain nombre de pays, après ces changements, le service public ne pouvait évidemment plus offrir un emploi à vie ; on observait davantage de mobilité, aussi bien au sein du service public qu'entre les secteurs public et privé. Lorsque davantage de pouvoir de décision fut délégué aux organismes publics, les incitations comportementales ont eu tendance à changer. Auparavant, avec moins de marge de manœuvre et aucune responsabilité budgétaire, on s'efforçait d'augmenter le nombre de personnes disponibles pour gérer la charge de travail. Dans la nouvelle situation, plus flexible, on mit l'accent sur la responsabilité et l'obtention de la juste qualité au juste prix. Les incitations visant à nommer la bonne personne ont été transférées au niveau de l'organisme, et la gestion des performances a été de plus en plus utilisée comme moyen d'améliorer les résultats des organismes.

108. Étant donné les changements spectaculaires intervenus dans l'environnement opérationnel du secteur public, certains pays de l'étude ont réexaminé les approches de la gestion de l'éthique dans le service public. On pensait que nombre des changements introduits, telle que l'augmentation de la responsabilité et de la transparence, avaient renforcé les pratiques éthiques. En même temps, l'introduction de nouvelles pratiques, telles que la sous-traitance, empruntées au secteur privé, défiaient les notions traditionnelles de service public.

109. Dans les pays étudiés, on a généralement procédé à la *gestion et à la réforme de la réglementation*. Certains pays ont œuvré spécialement à la réduction du nombre de réglementations, tandis que d'autres en sont venus à étudier la qualité globale de la réglementation, y compris la gestion de la réglementation. On est généralement passé de la déréglementation à la qualité de la réglementation. Un examen systématique des effets des réglementations (par exemple économique, environnementale, de l'emploi) a été effectué dans de nombreux pays.

110. La *décentralisation* a eu lieu dans de nombreux pays, parfois même dans ceux qui avaient une forte tradition d'autonomie communale. Les objectifs centraux comprenaient l'amélioration de la prise de décisions démocratique dans la production de services, l'accroissement de l'efficacité des services publics et, d'une manière générale, la dévolution de l'autorité et de la responsabilité. En même temps, on a diminué le nombre de communes par un processus ininterrompu de fusions dans un grand nombre de pays. Les efforts de décentralisation ont été freinés ou entravés dans certains pays du fait qu'une grande partie des ressources financières des communes restait en fait dépendante des fonds alloués par l'administration centrale.

### ***Coordination des questions horizontales : un défi pour le présent et pour l'avenir***

111. Un nombre croissant de questions de politique générale que les administrations avaient à résoudre se sont étendues à différents secteurs et ministères. Il est probable que cette tendance se poursuivra, voire se renforcera à l'avenir, et elle pose un défi à la coordination effective entre administrations. Dans certains pays, l'une des principales initiatives de la réforme a consisté à gérer les questions transversales. La façon dont cela s'est fait dans chaque pays dépendait des structures et de la



flexibilité existantes. Parfois, un groupe de coordination rassemblant des hauts fonctionnaires de plusieurs ministères s'est constitué pour surveiller et diriger le processus, puis rendre compte des progrès. Dans d'autres pays, des groupes d'étude ou des comités représentatifs des principales parties prenantes ont été institués pour renforcer la capacité d'élaboration des politiques et créer une plus grande coordination et collaboration entre les ministères et les différents niveaux de gouvernement. Des examens des dépenses ont parfois été utilisés par les pouvoirs publics pour que les programmes de dépenses publiques soient conformes aux priorités et à un ensemble cohérent d'objectifs, en établissant des plans à moyen et long terme.

### *Vers la pensée stratégique*

112. De plus en plus, la pensée stratégique caractérise la réforme de la gestion publique dans beaucoup de pays de l'étude, mais pas dans tous. Les stratégies adoptées ont été spécifiques à chaque pays ; il n'y a pas eu de recette unique de la réforme stratégique, même si l'on trouve quelques ingrédients communs. Dans certains pays, la stratégie a consisté à procéder à un changement global, dans d'autres à un changement plus progressif, par petites touches. Dans l'expérience des pays de l'étude, la capacité de mettre à profit les marges de manoeuvre existantes a souvent été plus importante que le processus de réforme proprement dit. La participation des autorités et l'établissement de plans à moyen et long terme ont été des éléments cruciaux dans de nombreuses approches stratégiques. Une plus grande coordination et collaboration entre ministères et entre niveaux de gouvernement a généralement été expérimentée comme quelque chose d'extrêmement important. A l'époque de l'étude, au moins un pays mettait au point un cadre, des mécanismes et une capacité pour avoir une vision stratégique de l'ensemble des activités de l'État.

113. L'approche stratégique soulignait généralement la capacité des ministères et services rattachés à conserver une vue cohérente des évolutions probables de l'environnement interne et externe dans les plans à moyen et long terme et à intégrer des mécanismes capables de réagir à ces changements d'environnement. Parfois, on utilisait des examens permanents pour effectuer les ajustements nécessaires et maximiser l'efficacité et l'efficience ainsi que la mise en œuvre des plans. La participation des pouvoirs publics était souvent assurée, par exemple, en créant un groupe de coordination de haut niveau chargé de superviser le processus et d'en rendre compte aux autorités.

114. Parfois, la stratégie de réforme de la gestion publique était fondée sur un ensemble de principes réagissant aux transformations de l'environnement. Dans un pays, les principes s'appuyaient sur une évaluation des réformes des récents gouvernements. La gestion décentralisée en était venue à être mise en avant en lieu et place de la réglementation centralisée, ce qui avait rendu les départements ministériels plus réactifs aux objectifs gouvernementaux et à leurs clients. Dans les premières phases de la réforme, on accordait parfois une attention insuffisante aux intérêts à plus long terme du gouvernement par rapport aux objectifs de production à court terme des départements ou services pris individuellement. En réponse à ce problème, la gestion stratégique insistait sur une mise en relation et une coordination plus étroites entre les priorités gouvernementales et la volonté des services à y souscrire, ainsi que sur une coordination centralisée et un examen des performances en regard des engagements des services. Pour fixer des priorités au niveau ministériel, on déterminait des « résultats-clés » à plus haut niveau pour l'État dans son ensemble qui étaient compris dans les accords de performances entre les ministres responsables et les chefs des départements ministériels. On donnait aussi une expression plus concrète aux étapes à franchir à moyen terme pour réaliser la vision à long terme.

115. Dans certains pays, les cadres stratégiques de la réforme de la gestion publique sont restés assez modestes. Même dans ces pays, toutefois, ministères et autorités décentralisées en sont venus, ces dernières années, à reconnaître l'importance de la planification stratégique et de sa mise en œuvre. Parfois, les

meilleurs moyens d'atteindre les objectifs fixés au niveau politique étaient déterminés de façon indépendante au sein des ministères.

116. En ce qui concerne les *changements futurs*, la durabilité des réformes initiées a été considérée comme faisant partie des objectifs prioritaires. Il est apparu essentiel de veiller à ce que les changements de système soient complets, que les facteurs déterminants du succès soient compris et que les politiques continuent d'être ajustées en fonction des besoins.

### *Des cadres pour la prise de décisions*

117. Une réforme stratégique s'est généralement appuyée sur une analyse consciente de la situation et de l'objectif visé, et a été caractérisée par un souci de cohérence et d'analyse intégrant la définition de priorités et l'échelonnement dans le temps de la réforme. Un cadre de prise de décision pouvant être qualifié de stratégique nécessitait, entre autres, une compréhension en profondeur des réalités existantes, une vision claire et une bonne compréhension de la direction de la réforme, ainsi qu'une détermination des rôles et des responsabilités de ceux qui mènent à bien la réforme, de façon à ce que les mesures prises aient toutes les chances de conduire la réforme vers les objectifs énoncés.

118. Selon l'expérience faite par les pays, le niveau politique a souvent eu un intérêt plus implicite qu'explicite dans la réforme du secteur public, de sorte que celle-ci s'est cantonnée principalement au service public. Les responsables politiques se sont généralement intéressés à la réforme si elle servait leurs intérêts ; elle bénéficiait alors davantage de leurs orientations et de leur soutien politique. Ainsi, les réformes ont été préparées principalement dans les ministères, avec une participation des responsables politiques variable en fonction du contexte culturel et de la situation politique. Pourtant, une réforme réussie de grande ampleur nécessitait la contribution et l'engagement des deux niveaux. Il importait aussi d'y faire participer les autres grands acteurs. L'aptitude à la coordination entre différents ministères pour aborder des questions concernant plusieurs d'entre eux sera à développer de plus en plus dans l'environnement mondial.

### *Cadres pour la prise de décisions dans la perspective d'une réforme globale de la gestion publique*

119. Dans la plupart des pays étudiés - mais pas dans tous - un programme officiel ou un réseau a été mis en place pour diriger et gérer la réforme de la gestion publique. Le degré de responsabilité laissé aux différents ministères a varié en conséquence. Quel que soit le cadre pour la prise de décisions, l'expérience commune des pays étudiés a souligné l'importance du soutien politique dans la réforme.

120. Quelques pays ont fait participer un grand nombre d'intervenants qui ont pu prendre part aux décisions par le biais d'un comité ministériel permanent sur la réforme de la gestion publique, orientant et surveillant les réformes, avec un ministère central qui coordonnait l'ensemble. L'engagement politique en faveur de la réforme de la gestion publique se situait au niveau de ce comité et était soutenu, dans la recherche d'un consensus, par des groupes de travail constitués sur une base large. Une autre façon de faire participer activement un grand nombre d'acteurs à la réforme était de les intégrer au processus de réforme. On allait par exemple du gouvernement à un groupe de coordination de secrétaires généraux (élargi pour prendre en compte les intérêts des universités, des entreprises et des syndicats) en passant par des chefs de service et autres fonctionnaires. Le processus formel de prise de décisions était alors basé sur la soumission de documents officiels au gouvernement par le groupe de coordination.

121. L'importance d'avoir une vision claire de la réforme et une bonne compréhension des réalités existantes conduisant à agir a été soulignée dans quelques situations. Il fallait que des progrès visibles soient constatés par rapport aux objectifs déclarés. La responsabilité de la vision et de la réforme incombait

aux services publics, sous la direction de leur responsable qui soumettait des rapports annuels au Premier ministre.

122. Un ensemble de principes et d'objectifs ont été appliqués par certains pays pour donner forme aux décisions politiques relatives aux missions et fonctions de l'État et à la réforme de la gestion publique, la tendance étant à l'augmentation de l'efficacité pour réaliser les objectifs stratégiques du gouvernement. L'identification d'objectifs stratégiques concernant plusieurs portefeuilles a été soulignée et des réseaux interministériels ont été officiellement constitués, un ministre pilote rassemblant un groupe de ministres faisant partie du réseau et un ministère pilote étant mandaté et doté de ressources ad hoc pour coordonner les ministères concertés et, plus largement, les organismes du secteur de l'État. En tant que représentants de zones prioritaires ciblées, ils étaient considérés comme les principaux acteurs de la gestion stratégique. Dans un autre cas, le problème des questions transversales dépassant les compétences d'un ministère particulier a été traité en employant, comme principaux acteurs, un groupe d'étude chargé de coordonner la politique, l'unité de coordination des communications ainsi qu'un groupe de travail conjoint pour de meilleurs services.

123. Parfois, la formulation des politiques relevait de groupements gouvernementaux internes animés principalement par les fonctionnaires des ministères - ou d'un réseau interministériel pour la modernisation administrative qui ne se substituait en aucun cas au niveau ministériel ni n'empêchait d'agir en faveur de la réforme interne. Ce dernier modèle impliquait aussi le secrétaire d'État chargé de l'administration publique et de la modernisation administrative, directement responsable devant le ministre délégué chargé de la modernisation et de la coordination avec d'autres parties prenantes.

124. Et pourtant, parfois, il n'y a eu ni programmes gouvernementaux globaux, ni programmes globaux par ministères sur la réforme de la gestion publique. La responsabilité des ministères par rapport à la réforme a été soulignée avec insistance, et des réformes n'ont été normalement prévues qu'au niveau ministériel. Un programme gouvernemental de vaste portée aurait pu fixer les objectifs politiques, mais pas les moyens de les atteindre ; chaque ministre restait responsable de la bonne gestion publique de son propre ministère. Même si aucun réseau formel n'était constitué pour examiner les questions relatives à la réforme, cette approche pouvait néanmoins impliquer de nombreuses consultations entre les différentes parties prenantes.

#### *Cadres pour la prise de décisions déterminant des domaines spécifiques de réforme de la gestion publique*

125. Dans les pays étudiés, les cadres pour la prise de décisions déterminaient tantôt le programme global de la réforme de la gestion publique, tantôt les domaines spécifiques de la réforme. Parfois, les stratégies relatives à des actions spécifiques découlaient de la vision commune, mais étaient appliquées individuellement par les différents ministères, compte tenu de leurs besoins particuliers et en laissant suffisamment de flexibilité pour permettre aux réformes d'avancer à un rythme et de la façon convenant le mieux aux ministères. Dans les pays dépourvus de programme gouvernemental ou même ministériel, les cadres de décision, les idées et les principes essentiels étaient différents, même à l'intérieur d'un même ministère. La résolution des problèmes reposait sur l'opinion du ministre, mais aussi des directeurs, du personnel et des conseillers extérieurs participant normalement au processus. Chaque ministère était indépendant et responsable de la réforme dans son domaine d'action, mais certaines parties de la gestion publique relevaient principalement de certains ministères, le Premier ministre n'étant généralement impliqué que dans les questions « politiquement sensibles ». Dans certains pays, les documents de politique générale étaient formulés par les unités administratives centrales et appliqués par les ministères et les organismes d'État.

### ***L'échelonnement Dans le temps des efforts de réforme***

126. Dans beaucoup de pays étudiés, il n'y a pas eu de découpage conscient des réformes en plusieurs étapes. Cela semble avoir été fait surtout lorsque l'ampleur du programme exigeait d'en échelonner l'exécution sur un certain temps. L'échelonnement était considéré au fond comme positif - en cas de réussite - mais risquait de donner l'impression que certaines réformes étaient supérieures à d'autres, même dans les cas où en fait toutes les initiatives visaient à résoudre des problèmes identifiés comme des obstacles majeurs à une gestion plus efficace. Dans ces cas-là, il fallait trouver un compromis entre la nécessité de mettre en œuvre les principales initiatives le plus vite possible et celle d'obtenir que les capacités au centre et dans les ministères opérationnels soutiennent et mettent effectivement en œuvre ces initiatives.

127. L'échelonnement a été peut-être le plus marqué dans les pays où l'on avait expressément conscience de passer de la vision à l'action ; le chemin conduisant, par exemple, de la définition des rôles aux véritables mécanismes de la réforme, des coupes budgétaires et de l'assainissement des finances publiques au renouveau du système, et des objectifs horizontaux à leur application individuelle. Pourtant, selon certaines expériences, ce n'était pas le découpage d'une action particulière qui importait, mais plutôt les liens entre les actions, c'est-à-dire entre les rôles, les politiques, le soutien et la facilitation de ceux-ci par le service public.

### ***Obstacles à la réforme***

128. L'un des obstacles les plus résistants à la réforme a été justement la difficulté de découper la réforme en plusieurs phases. Si les réformes de la gestion publique étaient bien planifiées et séquencées, elles se renforçaient mutuellement, ce qui ne pouvait pas - sauf par accident - être réalisé par une réforme *ad hoc*. Par exemple, la question des ressources humaines ne devait pas être traitée seulement par une approche inspirée du privé.

129. Certains réformateurs ont rencontré une difficulté en cherchant consciemment à passer de la vision à la réforme ; ils ont eu du mal à traduire effectivement la vision en action. Cela nécessitait, en plus des problèmes déjà identifiés, de délimiter clairement les facteurs déterminants du succès. Ces derniers seraient, semble-t-il plus faciles à évaluer qu'à comprendre et organiser clairement. D'autres problèmes spécifiques ont eu trait à la compréhension des responsabilités et notamment des flexibilités existantes, aux défis en matière de cohérence et d'intégration, ainsi qu'aux problèmes de calendrier et d'établissement de relations après des périodes de méfiance ou de scepticisme (par exemple relations entre la direction et les syndicats), et de création d'un processus d'engagement des citoyens.

130. L'expérience des pays suggère que les obstacles rencontrés dépendaient du moment et du secteur concerné. En ce qui concerne les réformes sectorielles, les luttes traditionnelles entre ministères et organismes relevant de leur compétence ou sous leur autorité ont pu freiner la réforme. Un autre obstacle a été simplement la réticence des personnes à s'adapter au changement. Il faut beaucoup de temps pour créer un changement de mentalité.

131. Des problèmes sont apparus aussi par manque d'urgence ou de ressources. Parfois, la réforme a été réussie là où la dynamique de changement était déjà engagée et où les dirigeants ont montré leur engagement en dotant la réforme des ressources adéquates. Le problème des ressources inadéquates a été parfois atténué, sinon résolu, grâce à l'affectation de budgets pour la gestion du changement à chaque ministère ou service, soutenus éventuellement par un fonds central ayant la même vocation et alimentant les budgets locaux. Un problème rencontré dans de nombreux pays où la réforme a été poursuivie sans interruption ou très étendue a été une « lassitude » due au changement - la levée de cet obstacle a exigé des

gestionnaires qu'ils maintiennent leur engagement et la capacité de leur organisation de continuer à absorber le changement sur longue période.

#### *Rôle de l'évaluation Dans la détermination des objectifs futurs*

132. L'évaluation des réformes précédemment effectuées a souvent été considérée comme essentielle pour montrer la voie à suivre et mener jusqu'au bout la réforme de la gestion publique. Dans bien des cas, cependant, la façon dont l'information provenant d'évaluations systématiques ou *ad hoc* était mise à disposition et utilisée par les pouvoirs publics afin de déterminer les objectifs futurs du changement, était inadéquate. Dans beaucoup de pays, les examens se concentraient davantage sur les résultats à court terme que sur ceux à long terme. Les agents de la fonction publique se sont peut-être plus attachés à l'administration du service public qu'à la mise au point d'une ligne d'action. La capacité d'analyse en vue de l'élaboration d'une politique de la gestion publique a peut-être été plus faible que pour la formulation de la politique publique, de sorte que les réformes administratives ont souvent négligé d'intégrer un soutien pour les futures capacités d'analyse et se sont concentrées sur les questions, règles, missions et responsabilités plus traditionnelles de l'administration. Dans un pays étudié, la planification de la future réforme s'est appuyée sur une évaluation détaillée des réformes de la gestion publique effectuée par les trois gouvernements précédents.

#### *Examen permanent systématique de l'état de la gestion publique*

133. Dans beaucoup de pays, l'introduction de la gestion des performances s'est accompagnée d'un mécanisme d'examen et d'évaluation plus systématique. Dans certains pays, les résultats et les indicateurs de performances ont permis de passer des « rôles d'évaluation » centralisés traditionnels à l'auto-évaluation. Dans les ministères, les systèmes relatifs à la gestion des dépenses et les rapports au Parlement ont constitué la base de la capacité d'évaluation. Parfois, c'était un ou plusieurs ministères qui était chargé de veiller au respect des procédures. L'évaluation annuelle des performances ministérielles a pu constituer un outil important de suivi des performances. Dans d'autres pays, les ministères étaient chargés du contrôle, de la gestion de la qualité et des performances par rapport aux coûts, sans aucun contrôle par un autre ministère. Même Dans quelques pays appliquant le suivi et le contrôle de la mesure des performances, un objectif était d'améliorer à l'avenir la capacité d'auto-évaluation des ministères.

134. Des examens de la gestion publique se sont heurtés à la difficulté de traiter les questions horizontales. Dans certains pays, cette difficulté a été surmontée grâce à la participation d'un organe de haut niveau (par exemple l'assemblée des ministres délégués) à un certain nombre de groupes d'étude, ce qui a facilité le traitement des questions relatives aux réformes concernant plusieurs ministères. Elle a aussi été résolue grâce à plusieurs organes, de niveau gouvernemental ou au niveau d'un ministère ou d'un service, impliqués Dans le processus d'examen, y compris Dans des groupes de coordination et interministériels, et grâce à des rapports au Parlement. Une combinaison d'examens systématiques et d'auto-évaluation a aussi été employée.

135. Dans certains pays, il n'existait aucun examen global de la gestion publique au sens large. Pourtant, même Dans ces pays, des examens globaux de certains aspects de la gestion publique étaient parfois en place, souvent par suite d'une orientation-résultats obligeant à porter attention à l'efficacité et à la productivité, aux ressources humaines et à la qualité de la réglementation. Dans certains pays, le ministère de tutelle était responsable de ses services, sinon les responsabilités et les mandats pouvaient ne pas être clairs. Des ressources inadéquates ont parfois empêché des institutions, systèmes et processus existants de surveiller ou d'examiner la capacité ou la santé des systèmes, processus et structures essentiels de la gestion publique. Pour améliorer cela, il a fallu reconnaître l'importance de la formation du

personnel et de la communication entre la hiérarchie et le personnel (pour connaître les tâches incombant à chacun). Les gestionnaires devaient pouvoir expliquer et « vendre » le changement. Le processus d'examen et de suivi peut avoir joué un rôle clé en permettant de surveiller l'aptitude des principaux systèmes, processus et structures, étant entendu qu'il s'agissait de créer un état d'esprit animé par la volonté de veiller en permanence à l'efficacité de l'organisation. Dans l'accomplissement de sa mission consistant à atteindre ses objectifs et à s'assurer que ceux-ci répondent aux besoins de ses clients.

*Compétences de l'administration nécessaires pour engager un examen stratégique et une réforme : quelques enseignements*

136. L'expérience des pays étudiés a montré que l'administration devait posséder certaines compétences pour engager un processus d'examen stratégique, de réforme et de suivi de l'administration publique susceptible de s'appliquer facilement à tous les pays.

137. Pour commencer, il a semblé généralement important pour le gouvernement de savoir clairement quel problème était à résoudre, que le cadre et le contexte du problème soient bien compris, de même que les besoins et les insuffisances nécessitant un changement. Les différents intérêts en jeu (les principales parties prenantes) devaient être identifiés et intégrés au processus en temps opportun pour que leur engagement soit effectif. A partir de l'analyse de base du problème, les pouvoirs publics devaient fixer les priorités de la réforme - et évaluer les meilleurs moyens d'y parvenir. Les structures et capacités organisationnelles appropriées devaient être en place pour obtenir l'engagement des principales parties prenantes et prendre les décisions nécessaires. En outre, il fallait bien comprendre les missions et responsabilités de ces organisations ou institutions - compréhension du rôle de l'État Dans l'économie et la société et des liens avec les rôles des autres acteurs. Il convenait de définir clairement les rôles, responsabilités et pouvoirs de chaque institution impliquée Dans la réforme.

138. Selon l'expérience de plusieurs pays, la capacité de mettre en œuvre durablement la réforme nécessitait des moyens d'action politique forts et une adhésion claire et manifeste à la réforme. En outre, la fonction publique devait s'engager Dans la réforme, à tous les niveaux de la hiérarchie. Autrement dit, il fallait une masse critique appuyant la réforme. A tous les niveaux, une capacité et une expertise suffisante étaient nécessaires pour effectuer la réforme - pour intégrer la vision Dans le processus menant au changement, et pour transformer les objectifs globaux et à haut niveau en objectifs et activités de niveau inférieur. Parfois, cela exigeait une certaine dose de formation. Des indicateurs de performance étaient aussi essentiels Dans certains cas pour informer ceux qui menaient à bien la réforme des progrès accomplis ou non.

139. Pour avoir une vision réaliste vers laquelle on tend, il faut une vue d'ensemble de la situation existante. Entre la vision et la réforme effective, un cadre d'évaluation ou un système de *feedback* était parfois utile, de sorte que la vision ou les mesures prises pour la concrétiser pouvaient être corrigées ou ajustées au fur et à mesure de l'avancement de la réforme. L'évaluation, même si elle était informelle, permettait d'ajuster le programme de réforme en fonction des nouvelles circonstances. Cela nécessitait une certaine flexibilité à la fois de la vision et de ceux qui menaient à bien la réforme.

140. Pendant la réforme, notamment si elle était longue et de vaste portée, il fallait maintenir le rythme et la motivation des personnes impliquées. Dans certaines situations, c'était un défi et pour le relever, il fallait assistance, motivation et soutien en continu. Un centre fort et compétent pilotant la réforme n'était pas suffisant. En outre, des structures consultatives et participatives étaient utiles pour permettre à la fois une démarche ascendante et descendante afin notamment de maintenir la mobilisation et d'apprendre les uns des autres. Les risques et avantages éventuels devaient être connus et partagés. A tous les stades du processus, des qualités de communication étaient nécessaires pour convaincre et motiver les parties

prenantes, y compris le grand public. Surmonter ces problèmes nécessitait ouverture et aptitude à chercher de l'aide auprès de sources compétentes - une assistance extérieure pouvait avoir été bénéfique lorsque les compétences et l'expertise internes étaient insuffisantes. Cela ne devait toutefois pas se faire de manière telle et à un point tel que l'engagement interne et la propriété du processus de réforme s'en trouvent amoindris.

141. Naturellement, le rôle des parties centrales intéressées est étroitement lié aux questions de capacité. Nous allons les examiner Dans la section suivante.

### ***Le rôle des différentes parties prenantes***

#### *Le centre, les ministères et les organismes*

142. Dans beaucoup de pays, un centre fort et compétent capable d'orienter et de suivre la réforme a été considéré comme essentiel pour le succès de la réforme de la gestion publique, notamment pour faciliter les travaux horizontaux et permettre la coordination, ainsi que pour acquérir un point de vue global et promouvoir une bonne intégration des résultats. Ce centre a été aussi jugé important pour créer un lien entre la formulation et l'application des politiques et pour examiner les opportunités et menaces à venir. Les avis des politiciens peuvent avoir validé les progrès de la réforme, garantissant que le rythme était maintenu et les risques correctement évalués et pris en compte. Il importait aussi de veiller au maintien de l'interface entre la gestion publique et la gestion des politiques, ainsi qu'entre le service public et les fonctionnaires élus. En outre, il était important aussi pour l'évaluation des résultats et la diffusion des meilleures pratiques et de l'innovation au sein de l'administration. Le centre au sens large, c'est-à-dire les autres organismes centraux aux côtés du centre proprement dit, a souvent assuré l'orientation appropriée et fourni les cadres permettant les changements au niveau des ministères, réalisant pour ces derniers ce que le centre faisait pour l'administration au sens large.

143. L'expérience de plusieurs pays a souligné le rôle crucial joué par les ministères centraux pour élaborer et maintenir un point de vue global sur la nécessité de la réforme, sans lequel les initiatives auraient probablement été plus fragmentées et isolées, manquant de la synergie des larges initiatives administratives.

144. Dans quelques pays, les organismes centraux ont agi comme un service d'administration centrale, offrant un point de vue intégré et permettant ainsi aux pouvoirs publics de s'engager Dans un examen et une réforme stratégiques et, plus précisément, de se concentrer sur les questions essentielles de la réforme en laissant de côté les détails moins importants. Cela a aussi évité à l'État de surveiller son administration publique. Pourtant, l'exploitation de toutes les possibilités de ce nouveau concept a parfois été freinée, par exemple, par les barrières institutionnelles existant entre les organismes centraux ou par le manque de procédures arrêtées pour en assurer la mise en œuvre.

145. Le rôle du centre n'a pas été aussi important Dans tous les pays, et la réforme a été organisée de manière particulière à chaque culture. Dans certains pays, un comité ministériel sur la réforme de la gestion publique a été le principal acteur ; par ailleurs, un ministère central ou plusieurs ministères étaient chargés de la coordination de la réforme et, grâce à des informations et des avis, faisaient fonction d'unité de planification stratégique pour l'ensemble des administrations. Dans ce type de modèle, l'accent était mis davantage sur la prise de décision en groupes, le comité représentant les parties prenantes au sein de l'État et le travail effectif étant effectué Dans des groupes de travail plus larges.

146. Dans quelques pays, chaque ministère a mené ses affaires de façon indépendante - parfois Dans le cadre des lignes directrices communes - et il fallait souvent l'approbation de tous les ministères pour que

les réformes s'appliquent à l'administration tout entière. La réforme a généralement émergé peu à peu d'une série de décisions créant un certain cadre, mais sans concept abstrait de réforme valable pour toutes les autorités. Une variante de ce modèle a consisté à mettre en place plusieurs centres de politique administrative nationale, le ministère concerné restant le plus important, mais un certain nombre d'autres ministères jouant un rôle plus général dans la réforme. Parfois, les ministères étaient très fermes en décidant de la réforme dans leur domaine et il n'existait pas de « centre de gouvernement » à partir duquel s'effectuerait l'examen stratégique global, la réforme et le suivi.

147. Quel qu'ait été le rôle du centre, les ministères sont restés au cœur du succès de la réforme dans tous les pays. Sans leur engagement et leur prise en charge, la réussite aurait été difficile. Ils ont joué un rôle crucial pour maintenir la motivation et l'engagement au sein des différents ministères et pour fournir les ressources nécessaires. Ils ont eu aussi le mérite de rendre compte au centre ou aux dirigeants des informations qu'ils recevaient ou collectaient sur l'efficacité de la réforme. En outre, ils ont guidé les échelons inférieurs d'administration dans la réforme.

#### *Ministères, politiciens et législateurs*

148. Le rôle des fonctionnaires élus a consisté fondamentalement à donner un rythme au changement. Le soutien des élus, appuyés par les hauts fonctionnaires, a été essentiel dans tout le processus de réforme de la gestion publique, surtout lorsque la réforme était centrée sur les missions et fonctions de l'État.

149. L'intérêt des élus pour la réforme de la gestion publique a souvent été implicite, à l'exception des cas où les réformes prévues faisaient partie des tâches politiques à l'ordre du jour ou lorsqu'elles étaient importantes pour les départements ministériels concernés, politiquement urgentes ou coïncidaient avec les intérêts personnels et les opinions de l'élu.

150. Au fond, l'intérêt politique pour la réforme de la gestion publique a été fondé sur la nature de la réforme en tant que moyen de parvenir à des fins politiques. Les élus ont fait office de promoteurs et de modérateurs de la réforme, par exemple en coordonnant la réforme et en la faisant avancer. Les détails des mesures étaient laissés à l'initiative du service public.

151. Pour réussir, la réforme de la gestion publique exigeait un engagement politique et un soutien sans faille et manifeste. Plus la réforme était vaste ou profonde, plus il lui fallait de soutien. À l'arrière plan d'une réforme vaste et complète, on trouvait souvent un soutien de tous les partis. En revanche, lorsque l'État était réticent à investir d'importantes ressources dans les réformes de la gestion publique, ces réformes demeuraient normalement limitées et les processus de réforme ne correspondaient pas à une politique globale au niveau de l'ensemble de l'administration ; même si parfois un ministre du gouvernement était responsable de la politique à l'égard de l'administration.

152. Les élus ont un rôle capital consistant à assurer la continuité de la réforme et à soutenir l'administration dans son œuvre. Une façon de le faire a été d'essayer d'impliquer le plus grand nombre d'intervenants possibles dans le processus, de façon à ce qu'une réforme initiée par un gouvernement ne soit pas automatiquement rejetée par le suivant. Pour cela, le soutien des citoyens, des fonctionnaires et en général des principales parties prenantes a été capital - parfois, un soutien suffisant de l'opposition a permis d'assurer la continuité.

153. Dans la plupart des pays de l'étude, le Parlement avait un rôle clair à jouer dans la réforme de la gestion publique. Les rapports du gouvernement au Parlement sur l'évolution de la gestion publique ont été un facteur d'influence. L'opposition a participé parfois à des commissions parlementaires pour examiner la politique du gouvernement et d'autres aspects de l'administration publique, même s'il a pu être difficile de la faire participer aux discussions importantes sur les rapports ministériels.



154. Dans de nombreux pays, lorsque la réforme était de vaste portée, le ministre concerné consultait le Parlement. Sur les questions politiquement sensibles, la commission parlementaire la plus concernée était souvent consultée. Dans le cas de gouvernements de coalition, les groupes parlementaires soutenant le gouvernement étaient normalement tenus informés. Parfois, l'intervention du Parlement amenait des réformes de la gestion publique et dans d'autres cas le Parlement intervenait lorsque des réformes avaient des résultats inattendus. Bien évidemment, le pouvoir du Parlement était notoire s'il fallait une législation pour appliquer la réforme.

155. À l'extérieur du gouvernement, politiciens et partis politiques ont eu en général des possibilités limitées d'influer sur la réforme. Dans beaucoup de pays, leur influence s'est exercée par le biais de leur rôle en tant que Membres du Parlement. Ils peuvent, par exemple, avoir influé sur la réforme dans la mesure où ils étaient représentés dans des organismes formulant des recommandations à l'intention du gouvernement. Dans beaucoup de pays, cependant, la participation de l'opposition aux activités parlementaires n'a pas conduit à des discussions importantes sur les rapports ministériels.

156. Toutefois, le rôle des politiciens et des partis politiques extérieurs au gouvernement a parfois été plus important. Par exemple, un organe parlementaire rassemblant tous les partis a parfois été constitué pour travailler sur une réforme de grande ampleur ou très importante (par exemple une réforme de la constitution), ou les membres de l'opposition ont participé à une commission parlementaire restreinte - même si dans ce dernier cas, le travail portait principalement sur des détails moins importants et pas sur des questions stratégiques ou sur la réforme proprement dite.

#### *Le service public*

157. Les hauts fonctionnaires ont joué un rôle pivot dans la réforme de la gestion publique. Tandis que le soutien des élus était important pour assurer la continuité et l'orientation du changement, les responsables de la fonction publique ont joué un rôle capital dans la continuité ainsi que dans la fourniture d'avis et d'analyses au gouvernement sur la situation de l'État, donnant aussi des conseils sur les options et les priorités pour les étapes ultérieures.

158. En introduisant le changement, les hauts fonctionnaires des départements ministériels ont aidé les ministres à fixer les objectifs politiques et à prendre en charge la gestion des ressources humaines ou à effectuer la mise en place de la réforme dans le détail. Dans certains pays où un centre pilotait les réformes, le ministère central a souvent constitué un forum plus large de hauts fonctionnaires des départements ministériels pour débattre certaines questions.

159. Le rôle du service public en général a été encore accentué compte tenu du fait que l'opinion publique n'était souvent pas très intéressée par la réforme de la gestion publique, à moins qu'elle ne touche directement à ses intérêts. L'intérêt du public avait aussi tendance à augmenter quand quelque chose allait mal - ainsi, une défaillance quelconque pouvait fournir une occasion d'améliorer un aspect particulier de la gestion publique (par exemple dans le domaine de la responsabilité). L'intérêt manifesté par le public attirait facilement l'attention des élus sur la question ; d'autant plus lorsque les élections législatives étaient proches.

#### *Rôle des autres acteurs*

160. Outre les acteurs se trouvant sur le terrain de la réforme de la gestion publique dont nous avons parlé plus haut, d'autres acteurs importants de la collectivité ont eu aussi un rôle à jouer à des degrés variés. Parmi eux, citons les divers groupes d'intérêts, des organismes internationaux, des groupes de réflexion et des universités.

161. Les citoyens ont souvent joué un rôle directeur lorsque le but de la réforme était de produire des politiques et des programmes s'appuyant sur les citoyens. Ils étaient soit directement consultés sur la réforme, soit représentés par des groupes de travail ou d'intérêt. Le rôle des groupes d'intérêts a été variable, de mineur à décisif.

162. Dans certains pays, les groupes d'intérêt n'ont joué en général aucun rôle important. Dans les travaux de réforme et le rôle d'autres acteurs, par exemple de laboratoires internes ou externes de réflexion ou de comités d'experts au niveau national, a pu s'en trouver renforcé.

163. Parmi les groupes d'intérêt, les syndicats ont été traditionnellement et sont encore forts dans certains pays, pas dans d'autres. Dans certains pays, ils ont participé principalement aux réformes des politiques du personnel, le débat public restant réaliste et modéré. Dans d'autres, leur influence a été plus forte. Les instances syndicales - de même que les intérêts universitaires et du secteur privé - ont pu se faire entendre dans divers groupes de travail et équipes de projet dont le cadre initial avait pu être établi par des membres de la fonction publique.

164. Les syndicats sont restés extrêmement forts dans certains pays. Parfois, un accès direct au gouvernement a donné à un syndicat une position influente, notamment sur des sujets concernant la politique salariale. En revanche, dans la formulation de programmes de réforme plus généraux, les syndicats semblent avoir eu traditionnellement moins de droits de participation. Dans les pays à culture fortement consensuelle, les influences extérieures provenant de la société ont été très importantes dans le lancement de la réforme de la gestion publique. Différents groupes d'intérêts ont pu exercer une influence ; des relations étroites avec les ministères ont parfois permis d'influencer directement ceux qui étaient en mesure de faire effectivement démarrer la réforme. Dans ces cultures, les idées et les influences ont pu provenir d'un tel réseau de relations qu'il a souvent été impossible de déterminer spécifiquement de quelle(s) source(s) venaient telles idées.

165. Des groupes sociaux solidement établis ont laissé peu de place à l'influence d'autres acteurs, notamment aux universitaires. En général, ces derniers ont fourni principalement des commentaires a posteriori - souvent des critiques - au lieu d'avoir encouragé la réforme en fournissant des analyses a priori. Pourtant, dans quelques pays, les universités ont été utilisées dans ce sens. Alors la réforme de la gestion publique a pu parfois être effectuée en coopération avec les universités, notamment les facultés des sciences administratives et sociales, et les résultats des analyses universitaires ont été utilisés dans la réforme de la gestion publique.

166. Des organismes internationaux et les meilleures pratiques internationales ont parfois apporté la pression par les pairs qui a déclenché la réforme de la gestion publique dans les cas où l'on pouvait encore s'offrir le luxe de s'en dispenser. À la lumière des discussions tenues dans des forums internationaux et des analyses comparatives effectuées, les autorités ont pu valider leur travail. L'influence de ces organismes est restée assez modeste dans certains pays où d'autres acteurs étaient particulièrement actifs.

167. Des laboratoires d'idées ainsi que des cabinets-conseils privés ont parfois apporté une contribution à la réforme de la gestion publique. Dans quelques pays, les groupes de réflexion du secteur privé étaient assez actifs, fournissant des informations et évaluant les réformes, même si ce travail n'était pas systématique. Dans certains pays, ils ont fait connaître après-coup leurs critiques, mais n'ont pas participé à la planification ou à la mise en œuvre de la réforme. Les cabinets de consultants ont été utilisés dans certains pays pour piloter des programmes dans différents domaines de gestion du secteur public.

## *Communication, consultations avec le public et évaluation d'impact des changements*

### *Communication et consultation*

168. Les expériences des pays ont montré qu'il importe de distinguer les rôles que joue une personne en tant que citoyen d'une part et en tant que client d'autre part. Dans le contexte du débat sur la réforme de la gestion publique, le deuxième rôle a été souvent davantage souligné, probablement parce que la réforme du service public était à l'ordre du jour. Dans la plupart des pays de l'étude.

169. Dans plusieurs pays de l'étude, le degré de contribution, de consultation ou d'information du public au sujet des changements apportés à l'administration ou à la gestion publique est resté limité, de même que l'information disponible sur la façon dont le public percevait les changements. En général, les pays n'ont pas utilisé de méthode systématique pour informer sur les effets des changements, même si dans certains pays de telles pratiques ont commencé à apparaître. En revanche, la communication et la consultation des citoyens avant de procéder à la réforme ont été relativement actives dans certains pays.

170. Parfois, les rapports annuels du gouvernement au Parlement ont été assimilés à des rapports aux citoyens. Même si des efforts patents ont été déployés pour intégrer la communication dans le processus d'élaboration des politiques, les citoyens ont parfois été censés être informés des changements de la gestion publique par l'impact de cette dernière sur les services fournis par l'État. Les départements ministériels ont entrepris des études « si besoin était » et aucun effort d'évaluation de la réforme à l'échelle de l'ensemble des administrations n'a été observé. Quelques pays s'en sont tenus aux informations obtenues par les contacts des autorités locales avec les citoyens.

171. Dans quelques pays, un processus de consultation ou de dialogue approfondi a eu lieu avant de poursuivre la réforme. Avant de prendre des décisions sur les réformes concernant certaines parties du service public en contact direct avec les citoyens ou des groupes sociaux, un effort a été fait pour déterminer ce qui servait au mieux les intérêts du groupe-cible. Ceux qui étaient supposés être directement intéressés étaient souvent consultés à l'avance (par exemple à l'occasion d'audiences publiques ou d'enquêtes). La réforme s'accompagnait le plus souvent de vastes campagnes d'information. Lorsque des citoyens ou groupes de citoyens n'étaient pas d'accord avec une réforme dans laquelle ils avaient un intérêt direct, ils disposaient parfois d'un droit de recours. Plus souvent qu'auparavant, on évaluait la façon dont les citoyens percevaient les réformes.

### *Évaluation*

172. Pourtant, peu d'évaluations - formelles ou informelles - des résultats ou des effets de la réforme de la gestion publique ont été effectuées généralement dans les pays étudiés, même si l'on avait conscience qu'il y avait là un besoin. Dans certains pays, on a constaté une absence complète d'évaluation officielle des effets de la réforme de la gestion publique. Dans un pays, on a été confronté à ce qu'on a appelé le « paradoxe de l'évaluation » c'est-à-dire à un fossé entre l'accent clairement mis sur la nécessité d'une évaluation et le peu de réalisation qui s'en est suivi ; dans un autre pays, l'absence d'une bonne évaluation indépendante des résultats et des effets des politiques a été sérieusement critiquée. Ces critiques ont parfois été encore aiguës par le fait que, même en cas d'évaluation explicite par des enquêtes indépendantes, les résultats de l'évaluation ne débouchaient pas toujours sur les adaptations nécessaires des politiques parce que des réseaux existants entre le secteur public et la société induisaient des distorsions : si les résultats de l'évaluation n'étaient pas en accord avec les intérêts ou les opinions des participants au réseau, il était difficile de les faire accepter.

173. Une évaluation partielle a été effectuée Dans certains pays de l'étude. Parfois, les projets de la section service-clients des ministères étaient évalués partiellement, mais aucune véritable évaluation des effets de la réforme n'était entreprise. Dans d'autres cas, divers aspects des programmes de réforme étaient évalués, même s'il n'y avait pas d'évaluation formelle de l'ensemble des programmes. Cela pouvait être dû, par exemple, à la nature pragmatique de l'approche ou aux carences des indicateurs de performance. Le niveau de base des performances pouvait ne pas avoir été correctement fixé au départ et les objectifs pouvaient être imparfaits et susceptibles de changements, de sorte qu'il était difficile de suivre les progrès sur une certaine durée. En outre, on évaluait les aspects « les plus faciles à chiffrer » au lieu des parties les plus importantes des activités des organismes. La leçon tirée est qu'il faut perfectionner l'utilisation des indicateurs de performances.

174. Néanmoins, on a trouvé aussi des exemples de programmes d'évaluation détaillés. Au cours des dix dernières années, l'un des programmes d'évaluation des réformes de la gestion publique contenait une étude sur les effets de la réforme des services publics. L'étude montrait que les citoyens avaient en général une opinion négative des services rendus par l'État, mais qu'ils portaient une appréciation plus positive sur les structures réformées. Ce résultat a été utilisé pour développer davantage les services.

175. Dans un pays où des réformes de grande ampleur n'avaient pas été précédées d'information globale évaluant la perception qu'avait le public de la réforme ou de ses effets sur le public, une campagne publicitaire a été lancée récemment, invitant le public ou d'autres groupes intéressés à soumettre des contributions sur le besoin de réforme et sur le type de réforme à mettre en place ; aucune contribution directe du public n'a été reçue - seules quelques réactions ont été enregistrées, émanant principalement de syndicats et d'employeurs du secteur privé. Dans un autre pays où plusieurs projets de réforme comprenaient des programmes substantiels de communication, la réponse de l'opinion publique a aussi été assez faible. Des citoyens ont manifesté un intérêt, principalement en tant qu'utilisateurs de services, de même que le secteur privé, susceptible d'être impliqué Dans la sous-traitance. Ces expériences confirment celles de quelques autres pays selon lesquelles le public a normalement tendance à s'intéresser aux réformes qui touchent directement sa vie quotidienne (par exemple les services postaux, le redécoupage administratif des provinces) plutôt qu'à celles qui se situent au niveau général.

176. La fin des années 90 a connu une évaluation systématique des réformes des trois précédents gouvernements Dans un des pays étudiés, assortie de cours de formation sur l'utilisation de l'évaluation dispensés aux agents de la fonction publique. Le manque d'objectifs précis accompagnant les réformes a toutefois conduit à une évaluation large, multidisciplinaire, des effets des réformes au niveau de l'État ainsi qu'au niveau régional. Ce qui était souligné, c'était qu'il importait d'évaluer politiquement les fonctions de l'État afin de permettre au service public de se concentrer sur les questions les plus intéressantes. Une nouvelle évaluation systématique du fonctionnement et de l'efficacité des politiques économiques et sociales, couvrant le programme gouvernemental, les questions centrales de gestion des performances et toutes les réformes de grande ampleur est envisagée. L'information obtenue grâce aux évaluations va devoir être utilisée Dans les décisions gouvernementales de politique générale.

### ***Saisir les opportunités de réforme***

177. Parmi les facteurs principaux de réussite de la réforme Dans les pays étudiés, citons l'existence d'un gouvernement favorable à la réforme et l'engagement des principales parties prenantes. La nature spécifiquement nationale de la réforme est aussi apparue si l'on regarde les conditions qui l'ont encouragée. Néanmoins, on peut mentionner certaines conditions ou opportunités qui semblent souvent avoir aidé les pouvoirs publics à faire une réforme. Quelles étaient ces opportunités et quels types d'outils ont été utilisés pour les saisir ?

178. La réforme a généralement été facilitée lorsque le gouvernement était fort, uni sur ce qu'il souhaitait accomplir, et lorsque les ministres étaient déterminés. Dans certains pays, le Premier ministre a nommé tous les ministres de façon à ce qu'ils puissent être aussi unis que possible au moins sur les principales questions. Les préoccupations d'un public sensibilisé à la nécessité d'une réforme ont aussi favorisé le changement. Dans de nombreux cas. Une certaine réalité ou la perception par le public d'une crise, qu'elle soit budgétaire, sociale ou autre, a souvent ouvert la voie au changement au moment où il était politiquement plus facile de lancer et de réaliser une réforme de vaste portée. En l'absence de crise, l'idée même qu'il pourrait y en avoir une a pu parfois surgir à partir d'un problème relativement mineur.

179. Les préoccupations du public ont pu naître en réaction à une situation de crise, mais peuvent aussi viser, par exemple, les dépenses publiques qui dépassent la limite du raisonnable. L'accroissement de la dette qui s'étendra sur plusieurs générations a souvent été perçu comme inacceptable. Lorsqu'il n'y avait pas de fort soutien du public, des réformes ont parfois été réalisées là où les groupes dont les intérêts étaient concernés ont soutenu le changement ou du moins ne s'y sont pas opposés. Lorsque les préoccupations des autorités et du public coïncidaient, les conditions de mise en œuvre de la réforme étaient proches d'une situation optimale.

180. La capacité d'amener le public à soutenir directement le changement et à dépasser les avantages acquis s'est révélée parfois décisive. Lorsqu'il y avait un « champion de la réforme » habile à faire passer la nécessité du changement auprès des différentes parties intéressées - en créant un sentiment d'urgence et en augmentant les attentes du public - le changement était plus facile à accomplir. Des succès particuliers ont aussi été enregistrés lorsque certains élus au gouvernement possédaient une solide compréhension de la société et un point de vue cohérent sur ce qui devait advenir, ou lorsqu'on disposait d'un soutien intellectuel et/ou à la mise en œuvre de la réforme. Dans un (ou plusieurs) ministère, département ou organisme essentiel. Parfois, le système législatif offrait un chemin plus facile que d'autres pour procéder à la réforme, par exemple lorsque le gouvernement avait un pouvoir de légiférer relativement fort. Cela permettait parfois de faire plus facilement un changement rapide et de grande ampleur ; cependant, des inconvénients risquaient de surgir plus tard. Par ailleurs, des idées nouvelles telles que la Nouvelle Gestion Publique ont influencé l'administration et les agents de la fonction publique, tandis que les politiciens se seraient parfois laissés plus facilement influencer par les exemples d'autres pays.

181. Des accords de coalition ont aussi adouci la voie de la réforme lorsqu'il y avait un large consensus entre les partis politiques sur la nécessité d'y procéder, et des accords se sont formés entre partis pour soutenir certaines réformes. L'existence d'une opposition faible, surtout si elle venait de subir une défaite démoralisante et n'avait pas encore eu l'occasion de se réorganiser, favorisait le changement. Des changements considérables pouvaient aussi avoir lieu si, par exemple, immédiatement après les élections, durant la période de « lune de miel », ceux qui voulaient le changement agissaient rapidement et profitaient au maximum de l'occasion.

182. Dans les cultures fortement consensuelles, il a souvent pu être relativement long de créer des opportunités de réforme, mais une fois l'opportunité créée, l'engagement était phénoménal. Certains systèmes politiques, en revanche, facilitaient plus que d'autres le changement vaste et rapide, par exemple en renforçant la position du gouvernement pour légiférer sur la réforme.

183. Le fait qu'un homme politique se fasse le champion de la réforme, sans se préoccuper particulièrement de son propre avenir politique à long terme, a parfois déclenché la réforme. Une telle personnalité était davantage motivée pour prendre des mesures sans se préoccuper des conséquences politiques aux prochaines élections si elle visait en fait une position de leader en dehors de la sphère politique. On n'a toutefois peu d'exemples de changements importants qui ont été ensuite réduits à néant par le gouvernement suivant. Le nouveau gouvernement semblait souvent se faire élire dans le sillage des succès de son prédécesseur.

184. Dans l'expérience des pays étudiés, il était généralement capital d'impliquer les principales parties prenantes. Et tout d'abord les groupes d'intérêts puissants. Pourtant, chaque fois qu'il y avait changement, il y avait des gagnants et des perdants ; le statu quo qui prévalait jusque là était remis en cause, ce dont les autorités doivent avoir conscience, et elles doivent en mesurer le coût. Une situation de crise a pu parfois donner au gouvernement une meilleure opportunité d'action.

185. L'échelonnement Dans le temps a été généralement un facteur important de réussite de la réforme. Les changements d'opinion et de préférences du public ont tantôt favorisé, tantôt empêché la réforme. Selon une expérience courante, une réforme lancée peu de temps après qu'un nouveau gouvernement ait pris ses fonctions a moins de risques de subir une opposition vigoureuse. De la même façon, une réforme lancée vers la fin du mandat d'une équipe gouvernementale a peu de chances d'être menée jusqu'au bout. Comme Dans toute situation de réforme, des circonstances convergentes ont parfois aussi favorisé la réforme - par exemple en cas de gouvernement favorable à la réforme, soutenu par un service public compétent et motivé.

186. Lorsqu'un gouvernement avait fait campagne sur une promesse précise de réforme particulière conduisant à son élection, il pouvait perdre l'élection suivante si les réformes promises n'étaient finalement pas réalisées, en raison de l'opposition d'un groupe puissant (par exemple un grand service public représentant un groupe influent d'électeurs et opposé au changement, surtout si ce dernier menaçait leurs intérêts).

187. L'expérience a montré en général que pour réussir une réforme il ne suffit jamais de trouver le bon créneau et de créer l'opportunité - il faut en outre décider de saisir cette opportunité et savoir comment s'y prendre. On a eu beaucoup d'exemples où l'occasion était là, mais pas les idées sur la façon de l'exploiter, de sorte que l'ouverture se refermait et l'occasion était manquée. Les études de cas par pays ont souligné l'importance du rôle que les fonctionnaires pourraient jouer en préparant des idées et une réflexion dont le gouvernement pourrait s'inspirer lorsque l'occasion se présenterait.