

Non classifié

PUMA/SGF(99)4



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

OLIS : 05-Aug-1999
Dist. : 09-Aug-1999

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Or. Ang.

PUMA/SGF(99)4
Non classifié

CONSTRUIRE AUJOURD'HUI L'ADMINISTRATION DE DEMAIN

**OPPORTUNITE, STRATEGIE ET TACTIQUE POUR LA
REFORME DE LA GESTION PUBLIQUE**

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 ou Jeanette Schollum, Tel : (33-1) 45 24 16 37 ; Fax : (33-1) 45 24 87 96 ; E-mail : jeanette.schollum@oecd.org

80420

Ta. 15160 - 22.06.99 - 12.07.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

OPPORTUNITÉ, STRATÉGIE ET TACTIQUE POUR LA RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE

Allen Schick

Chercheur-invité, *The Brookings Institute*, Washington,
et Professeur à l'Université du Maryland

1. Pour réussir, une réforme de la gestion publique doit combiner opportunités, stratégies et tactiques. L'opportunité, ce sont les contextes nationaux spécifiques qui facilitent certaines réformes et en freinent d'autres. La stratégie, ce sont les mesures et actions qui fixent un objectif aux pouvoirs publics, qui précisent des tâches à entreprendre pour obtenir les changements souhaités ; la tactique, c'est la méthode utilisée pour mobiliser les soutiens et surmonter les obstacles.

2. L'opportunité est certes ancrée dans le contexte local. Mais lorsque des réformes similaires se produisent dans plusieurs pays, les situations qui génèrent le changement sortent généralement du cadre des frontières nationales. La réforme de la gestion s'impose à la suite d'un scrutin et de changement de gouvernement, d'une évolution de l'opinion publique, d'une crise financière ou de l'échec d'un programme, de la volonté des hommes politiques ou des gestionnaires d'innover, ou de l'apparition de nouvelles idées qui transforment les visions conventionnelles relatives à la manière dont les organisations publiques devraient être gérées. Les réformes qui se produisent dans plusieurs pays sont généralement liées à un ralentissement de la croissance économique à l'échelon international, ou à une grave perte de confiance internationale dans la capacité des pouvoirs publics. L'opportunité est la fois un élément favorable et une contrainte. Elle ouvre certaines perspectives et en ferme d'autres. Mais l'opportunité ne tombe pas du ciel ; il faut la repérer et l'exploiter. Et les contraintes n'excluent pas totalement l'innovation ; les hommes politiques et les gestionnaires peuvent les surmonter ou les éviter s'ils en ont la volonté.

3. La stratégie correspond à une action délibérée pour créer des conditions matérielles différentes de celles qui prévaudraient si on laissait les choses suivre leur cours. Elle exige un esprit décidé et visionnaire, la volonté de lancer des processus de changements, de définir des objectifs et des priorités, de supprimer les institutions et les pratiques anciennes et d'ouvrir la voie à des institutions et à des pratiques nouvelles, de prendre les risques inhérents au changement, de croire à la possibilité de transformer les pouvoirs publics et de prendre les mesures nécessaires pour réaliser cette vision. La stratégie n'est pas forcément synonyme de plan ambitieux, car on y trouve aussi parfois une culture de transformation permanente et progressive des institutions publiques. Et de fait, la stratégie implique souvent un choix entre ces deux approches ou leurs variantes. La stratégie implique également des actions concrètes et l'engagement d'accorder au processus de changement le soutien et les ressources qui lui sont indispensables.

4. Il existe parfois une contradiction entre opportunité et stratégie, car plus on se fie à la première, moins on risque d'accorder d'attention à la seconde. En revanche, les réformateurs opportunistes ont souvent tendance à exploiter des voies nouvelles et à prendre des risques. La mode actuelle veut que l'on accole l'épithète de stratégique à tout plan ou réforme public, mais le véritable changement stratégique est rare, car il n'est pas facile à réaliser. La contribution de l'Irlande au projet reflète bien l'esprit d'un certain nombre de réformes de la gestion moderne. Evoquant l'initiative stratégique de changement du gouvernement (*government's strategic management initiative* (SMI), la contribution irlandaise note

"qu'elle cible essentiellement des problèmes de gestion au lieu de se centrer sur le rôle et la fonction des pouvoirs publics et sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas de les modifier de fond en comble. Il s'ensuit que l'accent reste mis sur l'amélioration de la prestation de service et de la gestion sur tous les aspects de l'administration, donc sur l'amélioration de l'intervention publique". Mais ce document reconnaît également qu'une réforme d'une telle ampleur peut logiquement "conduire à un processus de remise en cause du rôle et des fonctions du gouvernement".

5. L'initiative SMI de l'Irlande mérite-t-elle d'être considérée comme véritablement stratégique ? L'initiative de gestion stratégique vise-t-elle à transformer l'administration publique ou à procéder à des aménagements au coup par coup ? Est-elle inspirée par la conviction que, si la tâche est certes difficile et si elle implique une intervention globale plutôt qu'une intervention fragmentaire, elle n'en mérite pas moins d'être entreprise ? On peut se poser des questions similaires à propos des réformes allemande, hollandaise ou norvégienne et sans doute à propos d'initiatives prises par d'autres pays participants. La question de savoir si la réforme a un objectif stratégique ou si elle est purement opportuniste mérite-t-elle qu'on s'y intéresse ? Peut-être pas. Car certaines stratégies sont vouées à l'échec alors que certaines opportunités débouchent sur des innovations beaucoup plus hardies qu'on ne l'avait imaginé à l'origine. La réforme de la gestion publique en Grande-Bretagne a débuté modestement par une évaluation de son efficacité et par une intervention sur la gestion financière mais elle a ensuite débouché sur une restructuration de fond des institutions publiques et sur l'ouverture des services publics à la concurrence du marché et à l'influence des citoyens consommateurs.

6. On peut certes admettre qu'une stratégie bien conçue aboutira à des résultats différents de ceux que produirait une réforme obéissant à la seule logique de l'opportunité, mais le fait de limiter la réflexion stratégique à l'étape de lancement est susceptible de vouer l'entreprise à l'échec. On aurait tort de vouloir définir les objectifs et les orientations dès le départ et de s'en tenir ensuite au « script » quels que soient les résultats. L'auteur a eu l'occasion d'observer pendant près de 40 ans les réformes publiques adoptées dans plusieurs contextes et il en tire la conclusion que le fait de ne pas évaluer systématiquement les résultats obtenus constitue l'une des plus grandes menaces pour une innovation durable en matière de gestion publique. Année après année, les réformes de la gestion des entreprises dans de nombreux pays mènent une existence sursitaire. Elles débutent généralement de manière triomphale, mais au bout d'un certain temps, la plupart se diluent ou sont remplacées par la prochaine vague de réformes. Cette observation générale comporte toutefois des exceptions notables. Dans les pays qui ont progressé le plus par rapport à la reconstruction de la gestion publique, les premières innovations ont fait l'objet d'une évaluation rigoureuse et d'une révision. La Nouvelle-Zélande en est un bon exemple. On a souvent dit que les réformes ambitieuses adoptées par ce pays obéissaient à un ensemble cohérent de principes intégrés. C'est exact, mais parmi les pratiques qui font désormais l'originalité de la gestion publique en Nouvelle-Zélande, nombreuses sont celles qui ne figuraient pas dans la première vague de réformes du secteur public. Les conventions relatives aux achats, les « secteurs stratégiques » et les « secteurs-clés de résultats » (*key result areas*), les rapports prévisionnels concernant les ministères, les plans stratégiques et les efforts pour évaluer les intérêts de l'État en tant que propriétaire des organismes publics sont autant de points qui n'ont été abordés qu'ultérieurement. Il existe une constante dans la réforme de la Nouvelle-Zélande : c'est la volonté de procéder à des changements plutôt que la panoplie des pratiques de gestion. En Nouvelle-Zélande comme ailleurs, la meilleure stratégie est sans doute de fixer le cap au départ, de vérifier la progression, de constater franchement ce qui va et ce qui ne va pas et de procéder à de nombreuses corrections de trajectoire en cours de route.

7. Tout ce processus doit être conduit de manière efficace. Le succès ne vient pas tout seul. Il y faut des dirigeants qui exploitent les ouvertures et apportent une dynamique et une orientation au changement. Les dirigeants ne se contentent pas de repérer les ouvertures, elles les créent en façonnant l'opinion publique, en important du sang neuf et des idées nouvelles, en sortant du cadre rassurant de l'électorat traditionnel pour constituer des coalitions qui soutiennent le changement et en prenant des risques dans

l'action et la gestion pour élargir les perspectives de changement. Mais la réforme stratégique est encore plus exigeante. Il lui faut des dirigeants qui ne se contentent pas de voir les opportunités et les contraintes actuelles, mais qui aient une vision hardie du futur, qui mobilisent les ressources politiques et institutionnelles publiques pour produire des transformations dans la structure et dans la performance des organisations publiques et qui gagnent des soutiens à leur stratégie en augmentant les exigences de l'opinion par rapport aux résultats escomptés de l'action publique.

8. Sans opportunité, la stratégie ne peut guère faire avancer la cause de la réforme. En l'absence de conditions favorables, la stratégie se transforme en une série de visions, d'aperçus brillants mais flous qui n'ont guère de chances de se concrétiser. Sans véritable opportunité, la stratégie peut même devenir en fin de compte un substitut de l'action, donner l'impression qu'on est en train de modifier les choses de fond en comble alors qu'aucune mesure n'a été véritablement prise. D'un autre côté, l'opportunité privée de stratégie risque de se perdre dans l'impressionnisme, passant d'une innovation à la mode à la suivante, sans laisser d'empreinte durable.

9. La tactique combine opportunité et stratégie pour accroître les chances de concrétisation des changements envisagés. Elle implique des choix sur le rythme et le séquençage de l'innovation, les organismes auxquels va être confiée la tâche, les secteurs sur lesquels la réforme devra se concentrer, l'orientation politique donnée aux réformes, l'attitude des pouvoirs publics -- qui peuvent soit endosser les changements, soit au contraire prendre leurs distances --, la manière de procéder, soit par décret administratif, soit par intervention du législateur et autres décisions concrètes. Un bon tacticien s'intéresse à la manière dont il peut mener à bien sa stratégie compte tenu des opportunités existantes. La compétence tactique implique une bonne connaissance des institutions, un sens aigu du moment opportun et une détermination sans faille sur l'approche à adopter.

10. La réforme de la gestion doit, certes, combiner opportunité et stratégie, mais le dosage de l'une et de l'autre n'est pas indifférent. Au cours de la période de l'après-guerre, cette réforme a été essentiellement de type opportuniste. Au cours des deux dernières décennies, elle a pris un tour stratégique. On trouve dans les réformes contemporaines une vision globale qui était absente des premières vagues d'innovation. Les réformes actuelles sont plus hardies, plus fondamentales, plus ciblées et s'inspirent davantage de la conviction qu'il faut modifier et améliorer la gestion si l'on veut renforcer le pouvoir démocratique. Ce changement d'orientation tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut citer notamment : une perte de confiance vis-à-vis des pouvoirs publics, des bouleversements intervenus dans la théorie de la gestion et dans la pratique des affaires, les développements révolutionnaires observés dans la technologie de l'information, la nécessité de transférer les ressources et les compétences des organes centraux aux pouvoirs locaux et aux administrations de terrain, l'action entreprise pour ralentir ou inverser la tendance à la croissance de l'appareil d'État et surtout -- à une époque où les citoyens se montrent d'autant plus exigeants vis-à-vis des pouvoirs publics qu'il en ont une moins bonne image --, la constatation que les modes traditionnels de gestion ne font plus l'affaire.

Les voies que l'on n'emprunte plus

11. Qu'elles soient de type opportuniste ou stratégique, les réformes actuelles se démarquent notablement de celles des époques antérieures. Les idées générales avancées ici et dans d'autres développements de ce document ne sont pas valables pour l'ensemble des pays menant un projet de réforme stratégique. Certains pays sont plus opportunistes, d'autres plus stratégiques. Néanmoins, les voies qu'ils ont empruntées diffèrent de celles qu'empruntaient les réformes antérieures.

La réforme moderne se veut plus globale que fragmentaire

12. La réforme ne se limite pas à un petit nombre d'institutions ou à un processus unique. L'objectif est de remettre en cause des pratiques et comportements bien ancrés et pas uniquement d'améliorer le système de la fonction publique ou les procédures budgétaires. Même lorsque l'application s'étale sur une longue période de temps, ce qui était le cas pour l'initiative Next Steps au Royaume-Uni, l'ambition du programme de réforme est manifeste dès le départ.

13. Soucieux de restructurer leur gestion publique, certains gouvernements ont pris la décision de réformer l'ensemble des grands secteurs et des unités administratives. Mais d'autres ont choisi d'expérimenter la nouvelle formule avant de l'appliquer systématiquement. L'Allemagne, par exemple, a expérimenté une procédure budgétaire flexible avant de faire adopter des textes de lois avalisant les nouvelles pratiques. De même, la Suède a mis trois ans pour réaliser sous contrôle strict la validation d'une procédure budgétaire triennale avant de l'appliquer à grande échelle.

14. Mais il est fréquent que les expériences pilotes tuent les innovations ultérieures car certains y lisent en filigrane le message que les pouvoirs publics ne s'impliquent pas vraiment dans la réforme ou qu'ils ne savent pas dans quelle direction l'orienter. Pour qu'une expérience pilote destinée à promouvoir l'innovation connaisse le succès, il faut que les pouvoirs publics manifestent dès le départ leur engagement en précisant les mesures qu'ils comptent prendre une fois l'expérimentation terminée afin de réviser le système et les pratiques de gestion.

La réforme moderne ne se limite pas à tel ou tel processus administratif

15. Pendant des générations, la réforme de la gestion a respecté les grandes divisions sectorielles de l'administration publique. Une vague de réformes s'efforçait de rationaliser la prise de décisions en matière de budget, une autre visait les pratiques de la fonction publique, une autre encore les marchés publics, la gestion des crédits, les systèmes de comptabilité ou d'autres éléments de la machine gouvernementale. Des actions qui auraient dû être liées se trouvaient ainsi compartimentées du fait de la spécialisation. La réforme de la comptabilité, l'innovation budgétaire, l'instauration progressive de l'audit suivaient chacune leur cours. Un ensemble de réformes visait la productivité, un deuxième ensemble cherchait à expérimenter la budgétisation par performances, un troisième introduisait les audits de performances. L'interdépendance évidente de ces réformes isolées passait inaperçue, du fait que l'objectif principal était d'améliorer tel ou tel processus particulier, et non d'améliorer globalement la capacité de gestion.

16. Les réformes qui se concentrent sur des tâches particulières plutôt que sur les systèmes de gestion aboutissent rarement à des résultats convaincants, ce qui n'est pas surprenant. La réforme budgétaire en est en l'occurrence un bon exemple car elle s'est faite à partir de l'hypothèse erronée selon laquelle le processus d'affectation des crédits pouvait être revu sans que l'on prenne en compte l'information émanant du système de comptabilité, les demandes faites par les responsables de l'audit, les incitations liées à la réglementation de la fonction publique et autres procédures administratives, les habitudes et les normes propres aux personnes qui élaborent le budget, l'interface entre gestionnaires et hommes politiques, et de nombreux autres points. En revanche, la réforme contemporaine a tendance à considérer la budgétisation comme un ensemble de pratiques et de processus liés. On ne saurait revoir la budgétisation sans restructurer dans le même temps le cadre de gestion dans lequel s'inscrivent l'utilisation des ressources financières et la conduite des activités. On peut en dire autant de la réforme de la fonction publique et des autres systèmes fondamentaux de gestion.

La réforme contemporaine est plus soucieuse de déléguer que de concentrer l'autorité de gestion

17. La réforme de la gestion publique incite les gouvernements à évaluer et à modifier les structures organisationnelles existantes. L'évaluation est susceptible de déboucher sur la mise en place de nouvelles entités, sur une redéfinition des territoires et des compétences des organisations ou bien sur l'élimination de certaines unités. Mais il existe une différence notable entre la restructuration qui prévalait dans un passé qui n'est pas si lointain et certains réajustements actuels. Les réformateurs anciens recherchaient l'intégration fonctionnelle en regroupant dans un même ministère les programmes et les activités présentant une similitude. Toutes les activités relatives à l'éducation étaient regroupées dans un ministère de l'Education, les services de transports dans un autre ministère, les soins de santé dans un troisième, et ainsi de suite. On aboutissait ainsi à un nombre réduit de grands ministères, mais aussi à une concentration des ressources et des compétences de gestion à la tête de chaque ministère. Dans la mesure où il n'existe pas de dispositif fonctionnel parfait, la recherche de l'intégration conduisait à des réorganisations fréquentes.

18. Ce type de réorganisation est toujours pratiqué comme on le voit en Australie, où les ministères ont été regroupés en portefeuilles élargis durant les années 80. Mais la dynamique actuelle est exactement inverse. Il s'agit de scinder les départements polyvalents, à fonctions intégrées, et de créer des unités de prestations de services, dotées chacune d'une mission bien définie, d'autonomie et d'objectifs de performances. Ce découplage des services et des opérations obéit à une double logique. D'une part, les grands ministères structurés comme des holdings pour l'exécution de tâches ayant des points communs ont tendance à être des structures lourdes, lentes et inefficaces en raison de leurs coûts d'exploitation élevés ; ils étouffent l'innovation et adressent aux gestionnaires des messages ambigus quant aux performances que l'on attend d'eux. D'autre part, dans les ministères à intégration de fonctions, les prestataires de services « captent » le pouvoir politique en lui adressant des recommandations qui émoissent l'innovation et affaiblissent la transparence.

19. Dans le modèle découplé, les grands ministères gardent des fonctions importantes de définition de la politique et de conseil, de définition des normes et des objectifs et de contrôle de la performance des services de terrain. Ce type d'organisation est très nouveau et sa durée de vie n'est pas encore suffisante pour qu'on puisse évaluer son efficacité à long terme. Mais certains s'inquiètent déjà d'un affaiblissement des ministères qui ne leur permettrait plus d'assumer leur fonction essentielle de coordination. Il n'est pas exclu que dans l'enthousiasme suscité par l'idée de donner leur autonomie aux gestionnaires de terrain, on ne se soit pas suffisamment intéressé aux ressources et à l'autorité nécessaires à l'échelon central du gouvernement et dans les états-majors des ministères pour rationaliser les programmes et les mesures qui dépassent le cadre des services et pour maintenir une stricte redevabilité.

La réforme moderne se fie aux incitations plutôt qu'aux règles formelles pour modifier les comportements

20. Dans la réforme administrative traditionnelle, on part souvent du principe que la modification des règles formelles est suffisante pour transformer les actions et la performance des gestionnaires. Cette hypothèse s'appuie sur un modèle de l'administration publique fondé sur le commandement et le contrôle, au sein duquel les autorités centrales promulguent et appliquent des règles, les subordonnés se contentant de s'y conformer. Mais une succession d'échecs et l'apparition de nouvelles théories et de faits nouveaux touchant la pratique des affaires, l'économie des institutions, la théorie de l'organisation et les domaines connexes ont fait passer l'idée que les règles officieuses et les incitations de gestion doivent être modifiées si l'on veut instaurer une philosophie de la gestion axée sur la performance. Le fait de modifier les aspects formels ne fait guère avancer les choses si l'intérêt particulier des gestionnaires s'oppose aux objectifs de l'organisation.

21. Les gouvernements en tirent souvent la conclusion que le meilleur moyen de motiver les gestionnaires pour qu'ils améliorent leurs performances est de fixer des objectifs de performances clairs et réalistes, de donner aux gestionnaires une flexibilité suffisante pour qu'ils puissent améliorer leur action et de les tenir pour personnellement responsables, ainsi que leurs organisations. C'est cette orientation qui domine le programme de réforme stratégique.

La réforme moderne est centrée sur les opérations et sur la prestation de services

22. Parallèlement à l'évolution qui privilégie désormais l'intervention sur les initiatives et les comportements, on note dans plusieurs pays un déplacement de l'effort : au lieu de renforcer l'action publique, on met l'accent sur l'amélioration des opérations d'exécution, la productivité du service public et la réactivité des pouvoirs publics aux intérêts des citoyens/consommateurs. Les réformes « top-down » conduisent inévitablement à des règles uniformes qui remettent en question la liberté de manœuvre et dissuadent les gestionnaires de terrain d'adapter leurs prestations au contexte local. Dans les réformes « top-down », les rapports entre les unités centrales et les unités opérationnelles sont de type hiérarchique : les unes définissent la politique, fixent les règles, donnent des ordres et exigent qu'on s'y conforme ; les autres sont censées mettre en pratique les mesures qui leur ont été transmises et produire l'information exigée par les supérieurs.

23. Les structures administratives verticales présentent des défauts graves : elles exigent la conformité et l'uniformité là où la flexibilité et la diversité seraient de mise ; elles mettent l'accent sur les intrants et négligent les résultats ; et elles incitent les gestionnaires, qui ont une tâche à mener à bien, à contourner ou à violer les règles. Sous l'apparence d'une administration publique bien réglée, on voit fleurir une philosophie officieuse de la gestion, qui assouplit les règles et brise les rigidités. Les gestionnaires inventifs trouvent le moyen de déjouer les contrôles tout en faisant mine de s'y plier. Ils s'arrangent pour se déplacer, même si le budget voyages est épuisé, pourvoir un poste même s'il est gelé, s'informatiser sans en référer au service central des achats, et ainsi de suite. Le problème avec ce type de comportement est que de nombreux gestionnaires passent plus de temps à échapper à la pesanteur des contrôles qu'à faire en sorte que leur organisation améliore sa performance.

Opportunité

24. Le fait que de nombreux pays aient adopté des objectifs de réforme similaires donne à penser que les opportunités ne sont pas entièrement tributaires des situations locales. Certaines opportunités échappent au cadre des frontières, d'autres pas. Le développement qui suit envisage ces deux cas de figure.

Choix du moment opportun

25. Les opportunités vont et viennent. Le temps est venu pour certaines réformes, alors que pour d'autres il est déjà trop tard. Au cours des années 90, il semble que le Canada ait enregistré des succès notables lorsqu'il a procédé à un examen approfondi de ses politiques publiques, mais il a connu moins de succès lorsqu'il a entrepris de rationaliser ses politiques par le biais du système de gestion des dépenses publiques (PEMS) au cours des années 80. Il existe bien entendu des différences repérables entre l'approche actuelle et l'approche ancienne, mais ces différences n'expliquent pas entièrement pourquoi dans un cas on est parvenu à réajuster les dépenses publiques sur programme, alors que dans l'autre, on n'a enregistré que des résultats médiocres compte tenu de l'importance de l'investissement consenti.

26. Les innovations donnent des résultats différents suivant le moment choisi pour les expérimenter. L'expression "une idée qui est dans l'air du temps" peut s'appliquer aussi bien à la réforme publique qu'à d'autres innovations. Il y a deux décennies de cela, le Canada a consenti des investissements importants

pour se doter d'une capacité d'évaluation au Bureau du Contrôleur Général. Il est à présent généralement admis que l'impact sur les décisions en matière de programmes et de budget a été limité. Une décennie plus tard, l'Australie a lancé un plan ambitieux d'évaluation qui a obtenu des résultats mesurables dans la réaffectation des ressources. On peut soutenir que le Canada a tiré les leçons de son expérience antérieure avec le PEMS et qu'il a été plus efficace lorsqu'il a entrepris l'examen de ses programmes, ou que l'Australie a tiré profit de l'échec canadien pour instaurer une culture de l'évaluation. Mais cette explication ne suffit pas à elle seule pour rendre compte des échecs antérieurs et des succès ultérieurs. Les pays qui ont tenté au cours de la période 1960-1990 de mettre en place un programme officiel d'analyses et d'examen ont connu l'échec. Les Pays-Bas n'ont guère été heureux avec leur action de réexamen des politiques, action à laquelle était associé le Cabinet ; la Suède n'a guère obtenu de résultats avec sa budgétisation des programmes, le Royaume-Uni a mis en place, puis supprimé un système d'analyse et d'examen des politiques, les États-Unis ont adopté un système ambitieux de planification-programmation-budgétisation et d'autres pays ont adopté des innovations similaires. De mon point de vue, il n'est pas exclu que les premières réformes aient été prématurées : les électeurs et les hommes politiques n'étaient pas encore convaincus de la nécessité impérieuse de freiner les dépenses publiques et de réaffecter les ressources en fonction des priorités. Même si le recentrage des politiques est toujours problématique, l'ambiance politique des années 90 est beaucoup plus propice aux actions visant à redéployer les politiques et dépenses publiques qu'elle ne l'était durant la période de croissance rapide de l'après-guerre.

Gouvernement

27. Les élections et les changements de gouvernement ouvrent ou restreignent les perspectives de réformes de la gestion. En fait, les modifications majeures de l'organisation ou des politiques publiques sont souvent le fait de gouvernements qui viennent d'accéder au pouvoir. La Grande-Bretagne a procédé à ces réformes peu après l'accession de Margaret Thatcher au poste de Premier ministre en 1979 ; elles ont été prolongées (par le biais de la Charte des Citoyens) une décennie plus tard par John Major, peu après sa nomination au poste de Premier ministre et elles ont été modifiées par Tony Blair après son élection en 1997. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont également adopté des programmes de réforme peu après la mise en place d'un nouveau gouvernement. Plusieurs facteurs expliquent cette volonté d'innover à ce stade du cycle politique : (1) un nouveau gouvernement est plus enclin à changer le cap qu'un gouvernement qui est au pouvoir depuis un certain temps ; il a également suffisamment d'énergie et d'idées nouvelles pour se lancer dans l'inconnu ; (2) lorsque l'ancien gouvernement subit une défaite électorale, le gouvernement qui lui succède peut considérer que le corps électoral lui demande un changement ; (3) dans les gouvernements de coalition (comme aux Pays-Bas), la formation du gouvernement passe souvent par des négociations entre les partenaires de la coalition sur les mesures et les réformes à adopter. Il est incontestable que dans les accords de coalition, on a de plus en plus tendance à préciser exactement ce que sera l'action du gouvernement durant son mandat ; (4) un gouvernement qui arrive au pouvoir peut être confronté à une crise qui requiert son attention immédiate et qui l'incite à procéder à de grands changements politiques.

28. Un scrutin ne peut garantir à lui seul une réforme durable. Les réformes fondamentales qui remettent en cause les pratiques établies doivent être suffisamment solides pour survivre à ce scrutin et de préférence pour survivre au gouvernement. Les pays qui sont allés le plus loin sur la voie de la restructuration de la gestion publique sont ceux dans lesquels le processus de réforme a été mené et approfondi par les gouvernements successifs. En outre, les réformes les plus susceptibles de durer sont celles qui survivent à un changement de parti (ou de coalition) au gouvernement.

29. Dans la plupart des pays participant au projet, les réformes fondamentales ont été lancées par un gouvernement et poursuivies par le gouvernement suivant. Un glissement de droite à gauche ou inversement n'a pas interrompu le processus de réforme. L'exemple sans doute le plus intéressant de réforme survivant à un changement politique se trouve au Royaume-Uni, mais le schéma est observable

dans d'autres pays. Les réformes de la gestion entreprise par les gouvernements Thatcher-Major présenteraient peu d'intérêt de nos jours si elles n'avaient pas été poursuivies et prolongées par le gouvernement Blair.

30. L'orientation politique n'est pas un indicateur fiable du rythme ou de l'orientation de la réforme. Le gouvernement travailliste de Nouvelle-Zélande a introduit des réformes (orientation vers le marché) après sa victoire électorale en 1984. Dans certains pays, c'est un gouvernement de centre-droit qui a promu la réforme de la gestion ; dans d'autres cas, c'est un gouvernement social-démocrate qui a pris l'initiative. Quelle que fût leur obédience politique, ministres et hauts fonctionnaires ont donc apporté leur soutien au mouvement de transformation de la gestion. C'est cette intervention de personnalités dirigeantes qui fait la différence entre une réforme mort-née et une réforme qui transforme le secteur public.

Idées

31. Lorsque les dirigeants innover, ils sont souvent mus par des idées force qui leur donnent suffisamment de confiance en eux-mêmes pour agir. Mais l'idéologie ne joue pas un rôle essentiel dans la réforme moderne. Les leaders politiques actuels sont à la recherche d'idées et de pratiques qui permettent d'espérer une amélioration des prestations publiques et non une redéfinition du rôle et de l'ambition du gouvernement. Ils n'ont pas à être d'avant-garde pour innover ; ils ont la possibilité de puiser dans un réservoir d'idées nouvelles ou d'idées déjà acceptées concernant l'organisation et le mode opératoire du secteur public. On peut citer notamment les idées suivantes :

- La performance s'améliore dès l'instant où l'on explique aux gestionnaires ce que l'on attend d'eux et où l'on mesure les résultats en fonction de ces attentes.
- La performance s'améliore dès l'instant où l'on donne aux gestionnaires une certaine flexibilité dans l'utilisation des ressources pour mener à bien les tâches qui leur ont été assignées.
- La performance s'améliore dès l'instant où l'autorité opérationnelle passe des services centraux et des états-majors des ministères aux niveaux et aux unités opérationnels.
- La performance s'améliore dès l'instant où le gouvernement centre ses décisions et ses contrôles sur les extrants et sur les résultats, plutôt que sur les intrants et les procédures.
- La performance s'améliore dès l'instant où les gestionnaires sont tenus pour responsables de leur utilisation des ressources et des résultats auxquels ils parviennent.

32. Les idées de réforme ne sont pas toutes aussi bien acceptées que celles qui viennent d'être énumérées. Certaines idées sont toujours contestées ou n'ont pas été expérimentées. On peut citer notamment l'idée que la performance s'améliore lorsque (a) les citoyens/consommateurs ont le choix du fournisseur, (b) les services publics sont externalisés, (c) les organismes publics sont gérés comme des entreprises, ou (d) la prestation de services est distincte de l'élaboration de la politique. Même si les concepts modernes de gestion ne sont pas toujours appliqués à grande échelle, l'auteur est d'accord avec B. Guy Peters qui note que « les réformes contemporaines sont mues par des idées... C'est ce qui fait l'originalité de la vague actuelle de réformes par rapport au remaniement incessant qui caractérisait jusqu'ici certaines réformes administratives ». Comme nous le verrons, les idées qui ont actuellement cours sont à la base de la transformation de la gestion publique dans les démocraties industrielles.

Personnalités novatrices

33. Il est rare que les idées s'imposent d'elles-mêmes. Il leur faut un agent de promotion doté d'une autorité suffisante pour persuader les dirigeants de tenter de nouvelles approches. Par le passé, le

programme de réforme a été souvent défini par des commissions spéciales ou des groupes de projets mis en place pour aborder un problème particulier. Ces commissions produisaient généralement un rapport largement diffusé contenant un certain nombre de recommandations et s'en remettaient aux organes gouvernementaux existants pour la réalisation concrète. Certains pays s'adressent toujours à des entités *ad hoc* pour orienter leur innovation, mais la source la plus fréquente aujourd'hui se trouve au sein du gouvernement lui-même. Les contributions élaborées en vue du présent projet, notamment la contribution irlandaise, confirment que l'encadrement supérieur de la fonction publique est une source abondante d'idées de réforme.

34. Dans tous les pays, les innovateurs proviennent de l'échelon politique ou du sommet de la hiérarchie de la fonction publique, et non des niveaux opérationnels. La réforme stratégique ne vient pas d'en bas, et cela est dans la logique des choses. La portée de la réforme est telle qu'il lui faut des perspectives et une autorité que l'on ne trouve que dans les services centraux ou dans les états-majors des ministères. Mais la réforme descendante se heurte à des difficultés si les unités subalternes y voient uniquement le dernier en date des exercices de centralisation de l'administration.

Crises

35. En matière de gestion publique, comme dans d'autres domaines, la crise peut stimuler le changement. Lorsque les dirigeants acquièrent la conviction que le pays ne suit pas la bonne trajectoire, ils vont être enclins à adopter des solutions qu'ils n'essaieraient pas en temps normal. Deux au moins des pays participant à l'étude (la Finlande et la Nouvelle-Zélande) ont traversé une crise économique grave qui remettait en question les politiques et les pratiques établies ; l'un d'entre eux au moins (la Norvège) n'a toutefois pas connu de crise significative. Si les pays ont réagi, c'est dans la plupart des cas parce qu'ils ont pris conscience progressivement du fait que l'évolution observée -- augmentation graduelle de la taille relative de l'appareil d'État, augmentation constante de la pression fiscale, stagnation ou recul de la productivité dans les institutions publiques et (dans un petit nombre de cas) recul de la performance du service public -- ne menait nulle part. En d'autres termes, c'est le déclin plutôt que la crise qui a été le motif déterminant.

Stratégie

36. Les rapports par pays indiquent que la réforme de la gestion peut emprunter plusieurs voies, et que les objectifs poursuivis par les différents gouvernements peuvent être similaires tout en adoptant un mode opératoire différent. Il n'y a là rien d'étonnant, car la réforme de la gestion doit s'harmoniser avec les valeurs et les traditions de l'Administration nationale. En fait, on peut observer autant de stratégies qu'il y a de pays participants, car même les pays qui suivent *grosso modo* la même voie combinent différemment les éléments des différentes stratégies. Sans prétendre à l'exhaustivité, le développement qui suit aborde quatre stratégies : réforme obéissant à la logique du marché qui fait appel à la concurrence, aux prix et aux contrats ; réforme managériale qui fait appel au professionnalisme, à la compétence et au sens du service public des gestionnaires ; analyse de politiques qui recourt à une évaluation de l'action publique pour réaffecter les ressources et revoir les programmes ; et déréglementation progressive qui s'appuie sur un examen permanent des règles et des pratiques afin d'alléger la gestion et de supprimer les contrôles redondants. Ces quatre approches ont en commun des éléments importants. Elles cherchent toutes à rendre le service public plus efficient et plus réactif ; elles cherchent toutes à améliorer la redevabilité sur les résultats et l'utilisation des ressources ; elles sont toutes favorables à la diversité et à la flexibilité dans la prestation de services. Mais même lorsqu'elles partagent les mêmes objectifs, les quatre stratégies opèrent de manière différente. Une stratégie axée sur le marché incitera les pouvoirs publics à se désengager de certaines tâches ou activités ; elle donnera la préférence au fournisseur le plus efficient (ou le moins cher) même si cela doit se traduire par une amputation ou un affaiblissement de la fonction publique. Une

stratégie managériale cherchera en revanche à renforcer les normes du service public en donnant davantage de pouvoirs d'intervention aux fonctionnaires dans la gestion des opérations et dans la prise en compte des variations au niveau de la situation locale. La stratégie axée sur les programmes s'efforce d'optimiser les résultats sociaux en réaffectant les ressources en fonction de la hiérarchie des priorités. La stratégie progressive cherche à voir où il serait possible de déréglementer et d'assouplir les règles de gestion.

37. Ces stratégies s'appuient sur des conceptions différentes du rôle de l'État. La stratégie de marché établit une distinction stricte entre l'État responsable de la ligne politique et l'État prestataire de services. Elle privilégie nettement la formule consistant à confier la prestation de services à des entités non gouvernementales ou à des agences dotées de l'autonomie opérationnelle. Le modèle managérial alloue un rôle plus important à la puissance publique dans la prestation des services publics, mais veut que les activités correspondantes subissent moins la contrainte des règles de la bureaucratie et qu'elles soient plus sensibles au désir des bénéficiaires. La stratégie axée sur les politiques envisage l'État comme une entité dont la responsabilité essentielle est de produire les résultats sociaux souhaités en dépit des contraintes sur les ressources, qui sont importantes. Le modèle 'progressif' recherche un État qui continuerait de fonctionner sur son mode habituel, mais qui serait moins handicapé par les règles et les exigences anciennes.

38. On peut classer les pays participant au projet de réforme stratégique dans une ou plusieurs de ces catégories. La classification va parfois de soi. Les réformes adoptées en Nouvelle-Zélande ont eu comme axe principal la mise en place au sein de l'État de dispositifs et d'incitations proches de ceux du marché. Le Canada a eu recours à une stratégie axée sur les politiques et elle a beaucoup progressé dans le recentrage des dépenses publiques et du résultat des politiques. L'Allemagne s'en est tenue pendant longtemps à l'approche progressive et elle a procédé à de fréquents réajustements au niveau des règles et des opérations afin d'améliorer la gestion. L'Irlande et plusieurs autres pays ont mis l'accent sur les réformes de type gestionnaire.

39. Cette classification occulte un trait distinctif majeur de la réforme : la plupart des pays adoptent plusieurs stratégies. On aboutit ainsi à des formules hybrides ayant chacune leurs spécificités. Le Royaume-Uni par exemple, innove à la fois par le marché et par la gestion ; le Canada a recours à une stratégie axée sur les politiques et sur la gestion. Mais dans chaque pays, une stratégie occupe généralement une position dominante. Les pays qui cherchent à améliorer la performance du secteur public peuvent s'adresser aux marchés pour traiter certains points et aux gestionnaires publics pour en traiter d'autres ; ils peuvent également revoir les engagements de programme en tenant compte des demandes politiques et des contraintes sur les ressources.

40. Si l'on a affaire à des applications hybrides, pourquoi se préoccuper de définir et de classer les stratégies ? Pourquoi ne pas prendre chaque ensemble d'innovations nationales en lui-même sans vouloir le faire entrer dans une catégorie prédéterminée ? A cela on peut répondre que chaque stratégie soulève des questions spécifiques qui demandent à être traitées si l'on veut en évaluer les chances de succès. Dans la stratégie de marché, il faut s'assurer que les conditions d'une véritable concurrence sont bien remplies. Le fait d'accoler l'étiquette de marché ou de contrat à telle ou telle formule ou de partir du principe que la manière dont s'opère la prestation de services est concurrentielle ne suffit pas à en établir la réalité. Dans la stratégie managériale, le problème central est de savoir si l'on a mis en place des mécanismes de transparence satisfaisants. Dans la stratégie axée sur les politiques, la question centrale est de savoir si les pouvoirs publics ont la volonté et l'autorité nécessaire pour réaffecter des ressources et prendre des initiatives à partir d'un examen approfondi des politiques. Enfin, dans l'approche progressive, la question prédominante est de savoir si les pouvoirs publics peuvent continuer à s'intéresser à la réforme et à la soutenir pendant une période prolongée. Si ces questions clés ne sont pas abordées de front, des réformes qui dans un premier temps apparaissaient comme prometteuses risquent de se diluer au point que l'on se demandera par la suite si elles ont jamais été entreprises. C'est le destin qu'ont connu de nombreuses

réformes de la gestion par le passé ; la réflexion stratégique peut permettre d'éviter que les réformes actuelles et futures connaissent un sort semblable.

La stratégie de marché

41. « S'il fallait citer un modèle de l'administration publique, différent du modèle traditionnel, qui ait la faveur des hommes politiques, des universitaires et probablement de l'opinion publique aujourd'hui », écrit Peters, qui force peut-être un peu le trait, « ce serait certainement le modèle du marché ». Des dispositifs du marché se sont introduits dans les grands services publics de certains pays de l'OCDE ; ces pays restent très minoritaires et les modalités ne sont pas uniformes. La culture politique joue un rôle car elle influe à la fois sur l'acceptabilité des formules de marché et sur le type de formule retenu. Si l'on veut faire un bilan honnête de la réforme de la gestion, il faut aboutir à la conclusion que la libéralisation a été appliquée de manière beaucoup plus large dans les entreprises publiques et dans les secteurs proches des affaires que dans les fonctions publiques proprement dites. C'est ainsi que l'État continue de financer et d'assurer l'éducation dans pratiquement tous les pays et que le recours à des procédures proches du marché telles que les chèques-formation ou les écoles non conventionnelles reste très limité, même s'il est plus important que voici une décennie. Dans le noyau central du secteur public, il s'est révélé extrêmement difficile de mettre en place de véritables marchés plutôt que des simulations de marché.

42. Du point de vue de l'auteur, si les pratiques du monde des affaires ont eu une influence sur l'innovation dans la gestion publique, ce n'est pas parce qu'elles ont créé une concurrence, mais parce qu'elles ont modifié la conception des organisations publiques. Durant des décennies, l'intégration verticale des entreprises (donc l'internalisation de la production des composants) a eu comme pendant, dans le secteur public, l'intégration fonctionnelle des ministères (donc le regroupement au sein de la même entité des politiques poursuivant le même objectif). Les firmes à intégration verticale étaient aussi stratifiées, hiérarchiques et bureaucratisées que les grands ministères publics. Dans les deux cas, la chaîne de commandement et de contrôle allait du sommet de la hiérarchie à la base, et à l'échelon central, des contrôleurs veillaient à l'uniformité et au respect des règles qu'ils avaient eux-mêmes édictées et surveillaient les actions des subordonnés. Mais de nos jours, l'intégration verticale est considérée généralement comme rigide et inefficace et les grandes entreprises se réorganisent souvent en unités semi-autonomes qui externalisent une grande partie de leur production. Un certain nombre de gouvernements leur ont emboîté le pas et ont scindé les ministères intégrés en petites unités dont certaines fonctions sont externalisées.

43. Même si la stratégie de marché influe sur la forme des organisations publiques, son principal objectif est d'instaurer des marchés au sein de l'administration. Les partisans de ce modèle partent du principe que le choix des consommateurs et la concurrence inciteront les prestataires de services à se montrer plus efficaces et plus réactifs. Mais la concurrence et le choix se font sentir dans deux domaines distincts : d'une part celui des rapports entre les consommateurs et les fournisseurs, d'autre part celui des rapports entre les entités publiques qui achètent ou qui fournissent des services. Ces deux types de marché -- dont l'un est externe et l'autre interne -- soulèvent des problèmes différents. Les marchés externes tels que ceux qui se créent au moment où l'on privatise ou l'on sous-traite un programme public, ou bien lorsqu'on donne aux citoyens la possibilité de choisir leurs fournisseurs, amènent à s'interroger sur la qualité de l'information dont disposent les consommateurs, l'incidence du choix -- qui est différente selon que l'on est riche ou pauvre -- et sur les coûts transactionnels qu'entraîne l'octroi de la liberté de choix aux consommateurs. Question plus grave encore : le fait de confier aux marchés certaines des responsabilités de l'État n'ira-t-il pas à l'encontre de valeurs sociales comme l'égalité d'accès à la prestation de services et son homogénéité, le sens du service public, le sens civique, valeurs que l'individu acquiert grâce à l'éducation et autres prestations essentielles assurées par l'État ?

44. Les marchés internes soulèvent des questions encore plus complexes, questions qui risquent toutefois d'être un peu négligées car les marchés internes impliquent des transactions à l'intérieur du gouvernement. Ces transactions internes correspondent par exemple à l'acquisition de services par le gouvernement ou les ministères, aux commandes passées par les unités de terrain des ministères et aux commandes passées par les services autonomes. Même si l'on introduit des dispositifs de marché comme les contrats et les prix, il n'en demeure pas moins que les rapports au sein de l'État ne sont pas véritablement des rapports d'égal à égal. Et c'est la raison pour laquelle les avantages que l'on espère de la concurrence risquent d'être illusoire plutôt que réels.

45. La Nouvelle-Zélande, qui est allée plus loin que tout autre pays sur la voie de la mise en place de marchés internes, a recours à un réseau de contrats pour donner un caractère officiel aux rapports entre les fournisseurs et les prestataires internes. Elle a prévu des conventions de performances pour les responsables de directions, des contrats à échéance fixe pour l'encadrement supérieur et moyen, des conventions d'achat pour les ministères, qui peuvent désormais acheter des prestations à leurs services à des prix fixés d'avance, et enfin des contrats permettant aux ministères d'acquiescer des prestations auprès d'autres entités publiques. Il a été procédé à un certain nombre de transformations structurelles et opérationnelles pour donner un caractère institutionnel à cette relation contractuelle. En voici quelques-unes : (a) les Ministres ont la possibilité de choisir librement leurs fournisseurs au sein des ministères ou d'autres entités ; (b) les résultats escomptés sont spécifiés d'avance ; et (c) des rapports et des audits permettent de vérifier si les termes du contrat sont bien remplis.

46. Il est incontestable que la Nouvelle-Zélande a fait preuve d'une ingéniosité exceptionnelle pour l'introduction de contrats au sein de l'administration. Aucun pays n'a étendu les relations contractuelles à un nombre aussi important de secteurs de la gestion publique et de la gestion des programmes. Mais quelle que soit la créativité dont ait fait preuve la Nouvelle-Zélande pour la création de marchés internes, ceux-ci ne sont peut-être que de pâles copies d'un marché véritable. Sur un marché authentique, la possibilité de remettre en cause un contrat est réelle et non virtuelle ; sur un marché authentique on spécifie le coût unitaire des extrants et l'on ne se contente pas du coût global ; sur un marché réel, la rupture de contrat donne lieu à une réparation. Pour apprécier la solidité des marchés internes, il convient d'aborder plusieurs questions. Les ministères font-ils réellement appel à des sources extérieures plutôt qu'à des entités publiques pour acquiescer des services ? Arrive-t-il qu'un ministère annule un contrat parce qu'il n'est pas satisfait de son prestataire interne ? Les sommes versées par la puissance publique sont-elles revues si le volume ou la qualité des extrants ne correspondent pas aux termes du contrat ? Les ministères ont-ils la compétence nécessaire pour négocier les contrats et veiller à leur application ? Quels sont les coûts de gestion entraînés par la maintenance d'un réseau important de contrats ? De quels éléments dispose-t-on pour dire que la performance de l'organisation s'est améliorée ? La réponse à ces questions devrait donner quelques indications sur la qualité de la stratégie de marché adoptée dans d'autres pays.

La stratégie managériale

47. Cette stratégie part du principe que le fait de "laisser les gestionnaires gérer" en les exonérant du contrôle préalable sur les intrants et sur les procédures opérationnelles, vérifications effectuées par des contrôleurs centraux (notamment en ce qui concerne les ressources humaines et financières), fait progresser notablement la performance de l'organisation. L'hypothèse centrale est que les gestionnaires publics ont à cœur de bien faire, qu'ils s'engagent à utiliser de manière judicieuse et efficace l'argent public, qu'ils se préoccupent de la qualité de leurs prestations et de la satisfaction des usagers et qu'ils ont un sens du service public très marqué. Si l'on refuse ces hypothèses, le fait de "laisser les gestionnaires gérer" introduit une permissivité dangereuse, un laisser-aller général dans la conduite des affaires publiques. Et ce qui est plus grave encore, cela donne aux gestionnaires opportunistes la possibilité de se consacrer à leurs propres intérêts au détriment de la puissance publique et des citoyens.

48. La stratégie managériale évacue des pratiques qui étaient considérées jadis comme les piliers d'une administration publique bien réglée. Il fut un temps où la standardisation des règles et des procédures était considérée comme une avancée notoire de la puissance publique. Il était demandé à tous les services d'élaborer leurs budgets de la même manière, de respecter les mêmes règles pour le recrutement, la promotion et la rémunération des fonctionnaires ; toutes étaient soumises aux mêmes procédures pour l'achat des biens et des services, pour l'organisation des missions etc. ... L'épaisseur du manuel des procédures était considérée comme une manifestation évidente de la bonne qualité des pratiques administratives. Les lignes budgétaires dictaient le nombre et le coût des acquisitions multiples réalisées par les services dépensiers. Toute transaction monétaire obéissait à des règles et à des procédures de contrôle spécifiques. Le fait que ces règles remettaient en cause la liberté de choix de l'administration était considéré comme une vertu car on ne pensait pas que les fonctionnaires puissent d'eux-mêmes prendre les bonnes décisions. Il fallait qu'ils fussent suivis et contrôlés. L'administration publique avait comme objectif premier de garantir la légalité et la correction de ces interventions par le biais d'un contrôle centralisé.

49. La philosophie qui inspire l'approche managériale part toutefois du principe que ce régime de contrôle a eu certes ses mérites par le passé, mais qu'il est désormais contre-productif. Les contrôles incitent les gestionnaires à se préoccuper davantage des intrants que des extrants, des procédures que des résultats, du respect des règles que de l'amélioration de la performance. La stratégie managériale fait disparaître la plupart des contrôles centraux. Sa méthode consiste par exemple à supprimer de manière sélective les règles et les procédures qui apparaissent comme les moins efficaces ou les plus onéreuses ; une autre méthode consiste à adopter des dispositions transversales (par exemple à réduire le nombre des catégories de la fonction publique ou du budget). L'expression la plus accomplie de cette philosophie est la dotation globale qui permet aux gestionnaires d'utiliser les ressources comme bon leur semble. Dans cette formule, les gestionnaires se voient accorder un budget prédéterminé pour couvrir les coûts de fonctionnement (ou les dépenses courantes) ; dès l'instant où ils respectent les limites de ce budget ils peuvent décider des montants à consacrer aux salaires, aux déplacements et aux autres dépenses. Il leur est parfois demandé de se plier à un certain nombre de règles résiduelles concernant par exemple le respect du code du travail et l'adjudication des marchés publics. Mais la plupart des décisions opérationnelles sont laissées à l'appréciation des gestionnaires qui ne sont plus astreints au contrôle préalable de l'échelon central.

50. La plupart des pays participant à l'étude ont adopté en partie la stratégie axée sur la gestion pour leur réforme de l'administration. On peut citer notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas. Certains d'entre eux sont allés très loin dans la délégation de la compétence de gestion au niveau opérationnel, ce qui assure une prestation directe au bénéfice du public ; dans d'autres cas, les états-majors des ministères conservent une bonne part de la compétence de gestion.

51. Lorsqu'on cherche à expliquer les raisons du succès de cette philosophie axée sur la gestion, on rencontre immédiatement un paradoxe apparent. Nous vivons à une époque où la confiance dans les pouvoirs publics est à un niveau bas dans de nombreux pays de l'OCDE. Or la stratégie axée sur la gestion implique une marge de manœuvre plus importante pour les gestionnaires et repose donc sur l'idée que ceux-ci feront preuve de jugement, d'efficacité et de réactivité dans l'exécution de leurs tâches. Au nom de quels arguments accorder une plus grande autonomie aux gestionnaires à une période où semble-t-il on est de moins en moins convaincus que ceux-ci agissent dans le sens du bien public ? Certains gouvernements se disent que le recul (ou la stagnation) des budgets de fonctionnement et l'inefficacité perçue des contrôles de type ancien ne leur laissent d'autres choix que d'assouplir les contraintes qui restreignent la liberté d'action du gestionnaire. D'autres se persuadent que l'amélioration de la performance découlant de cette libéralisation restaurera la confiance dans les pouvoirs publics. Qu'ils soient sensibles à l'un ou à l'autre de ces arguments, les gouvernements actuels sont désormais d'avis que l'assouplissement des contrôles doit s'accompagner d'un renforcement du cadre de transparence que doivent respecter les gestionnaires. La stratégie managériale a pour composante essentielle la spécification préalable des objectifs ou des attentes

en matière de performance et le contrôle a posteriori des résultats obtenus. On ne saurait "laisser les gestionnaires gérer" sans "obliger les gestionnaires à gérer".

52. L'investissement dans la performance de gestion va-t-il être récompensé par une amélioration de l'image de pouvoirs publics ? La question reste en suspens. L'auteur est d'avis que la piètre estime dans laquelle sont tenus actuellement les pouvoirs publics s'explique moins par les résultats obtenus en fonction des objectifs que par l'augmentation des demandes adressées aux pouvoirs publics. Ce qui se passe sans doute, c'est que les citoyens, qui se montrent de plus en plus exigeants vis-à-vis de l'État et qui en obtiennent effectivement davantage, n'en sont pas moins insatisfaits parce qu'ils ont le sentiment de rester sur leur faim.

53. Comme les autres stratégies évoquées dans la présente contribution, la stratégie managériale soulève une question délicate, celle de savoir si les réformes ont obtenu ou sont susceptibles d'obtenir les résultats escomptés. Laisser les gestionnaires gérer ou les contraindre à gérer : c'est l'articulation entre ces deux principes qui pose le problème. La première partie du contrat est beaucoup plus facile à remplir que la seconde. Il est beaucoup plus facile d'assouplir les contrôles que de faire respecter la redevabilité. En réalité, les cadres de la redevabilité -- la spécification des objectifs, les comptes rendus de résultats et l'audit de performances -- restent relativement peu développés dans bon nombre des pays qui s'en tiennent à la stratégie managériale.

54. La stratégie managériale est fortement tributaire de la mesure de la performance. Des progrès très sensibles ont certes été réalisés dans l'élaboration d'instruments de mesure, mais les faits susceptibles d'attester que l'information produite a eu une influence significative sur le comportement et la performance des gestionnaires restent dans le meilleur des cas fragmentaires. De la mesure de la performance à une gestion fondée sur cette mesure, le chemin est long. En outre, la plupart des gouvernements qui recourent à la stratégie managériale enregistrent beaucoup plus de succès dans la mesure des extrants que dans celle des résultats, et ils s'arrangent en général pour utiliser des instruments de mesure qui font apparaître leurs résultats sous un jour favorable. Ils renâclent en général devant des mesures qui les inciteraient à revoir leurs modes opératoires ou à augmenter de manière significative leurs niveaux de performances.

55. La stratégie managériale part du principe que les fonctionnaires ont davantage le sens du bien public que celui de leur propre intérêt. Mais en est-il toujours ainsi ? A-t-on prévu des garde-fous dans l'hypothèse où l'intérêt personnel prendrait le pas et où les salariés des services publics auraient un comportement opportuniste et prendraient prétexte de leur liberté pour agir à leur guise ?

56. Ces questions ne remettent pas en cause la stratégie managériale. Elles attirent plutôt l'attention sur la nécessité d'évaluer soigneusement les résultats obtenus grâce au nouveau régime, le comportement réel des gestionnaires et l'efficacité des mécanismes de redevabilité mis en place.

Stratégie axée sur les politiques publiques

57. Cette stratégie repose sur l'idée que si l'on veut réformer l'Etat moderne la tâche la plus urgente consiste à vérifier que les ressources publiques sont affectées de manière efficace et permettent d'atteindre des objectifs fondamentaux du gouvernement. À cet égard, les deux stratégies mentionnées précédemment -- le fait de déléguer certaines tâches ou compétences à des institutions fonctionnant selon les règles du marché et le fait d'accorder aux gestionnaires l'autonomie opérationnelle tout en les tenant pour responsables des résultats -- s'appliquent essentiellement à l'échelon opérationnel de l'action publique. La stratégie axée sur les politiques exige avant tout que la définition des objectifs et de la ligne d'action devienne prioritaire.

58. Il s'agit là d'un problème ancien que la vague actuelle de réforme ne va pas résoudre. Il se pose sous plusieurs aspects : extrants ou résultats, efficience ou efficacité, faire ce qui doit être fait ou bien gérer ce qui se fait, centralisation ou délégation de pouvoirs, réforme « *top-down* » ou « *bottom-up* » etc. ... On a privilégié pendant longtemps le renforcement de la capacité politique à l'échelon central du gouvernement ou dans les états-majors ; aujourd'hui, la plupart des pays s'intéressent essentiellement aux questions opérationnelles.

59. Ces deux approches peuvent-elles se combiner ? Oui, mais c'est rarement le cas. La plupart des gouvernements éprouvent déjà beaucoup de difficultés à appliquer les réformes restreintes prévues par l'une ou l'autre de ces stratégies. Le Canada est l'un des rares à avoir adopté une approche éclectique où l'on trouve à la fois une action substantielle en faveur de l'examen des politiques et toute une gamme d'initiatives de gestion touchant la prestation de services, la participation des citoyens, la déréglementation, la fonction publique, la gestion financière et un certain nombre d'autres pratiques administratives. Mais l'examen des politiques est au cœur des réformes canadiennes. Il a été lancé en 1994, à l'époque où le pays était confronté à une série de contraintes financières et budgétaires. Pour reprendre l'une des contributions canadiennes au présent projet, "l'examen des politiques a touché non seulement des questions pragmatiques, l'élaboration de politiques et prestations, mais de manière plus essentielle des questions fondamentales touchant au rôle du gouvernement fédéral, questions sur lesquelles se sont appuyées ensuite les modifications de politiques". La question des transferts aux individus ou aux autres échelons de l'administration n'a pas été abordée dans cet examen des politiques, mais ils ont fait l'objet d'un exercice parallèle.

60. L'examen canadien aborde chacune des politiques en cours à partir de six questions : cette politique est-elle conforme à l'intérêt public ; donne-t-elle aux pouvoirs publics leur rôle nécessaire et légitime ; le gouvernement fédéral joue-t-il bien son rôle ; conviendrait-il de confier cette politique en totalité ou en partie au secteur privé ou caritatif ; si cette politique est maintenue, comment l'améliorer ; cette politique a-t-elle un coût raisonnable, compte tenu des contraintes budgétaires de l'administration ?

61. Les responsables canadiens sont absolument convaincus que ces examens ont contribué au succès de la consolidation budgétaire du pays. Au moment où ces examens ont débuté, le gouvernement fédéral semblait dans l'impasse compte tenu de la taille des déficits budgétaires ; quatre ans plus tard à peine, le gouvernement annonçait qu'il avait atteint l'équilibre budgétaire. Les examens ont été réalisés pour l'essentiel au cours des premières années de l'opération, mais le gouvernement a pris des mesures pour donner un caractère institutionnel au processus et pour le coupler aux décisions en matière de dépenses. Il a mis en place à cette fin un système de gestion des dépenses qui prend en compte les résultats des examens dans les décisions budgétaires. Le gouvernement a tiré les leçons de l'échec enregistré voici plus d'une décennie avec le système de budgétisation et de gestion des programmes, et il a fait adopter dans le nouveau système, à quelques exceptions près, des exigences fortes en matière de réaffectation des ressources : les politiques nouvelles doivent être financées par des économies sur les politiques existantes.

62. Certains pays soucieux de réformes se sont intéressés dans un premier temps à la prestation de services et à l'efficience opérationnelle. Mais ils ont progressivement élargi leurs perspectives et procédé à un examen de l'efficacité et des résultats des politiques. Dix ans après le lancement de l'initiative Next Steps, le Royaume-Uni a procédé à une série d'examens de base. Le Canada, pour sa part, a pris l'orientation inverse. Après avoir consolidé sa position budgétaire, par le biais d'examens de politiques et par d'autres mesures, il a adopté plus d'une demi-douzaine d'initiatives visant à renforcer la capacité de gestion.

63. Dans cet examen de la stratégie axée sur les politiques, il convient de rappeler les efforts consentis dans le passé pour coupler les objectifs stratégiques et les affectations budgétaires. Y figurent notamment : le système PEMS du Canada déjà cité, le PPBS des États-Unis, et le programme de réexamen

des Pays-Bas. Le succès n'a pas été au rendez-vous, même si l'on a enregistré une incidence éphémère sur les procédures et les décisions budgétaires. L'examen de fond prend beaucoup de temps, exige une collecte importante d'informations, suscite des conflits et se traduit souvent par une réaffectation relativement modeste. On s'est rendu compte qu'il était difficile d'intégrer des examens de fond dans les routines et les procédures budgétaires actuelles.

64. Pourquoi le résultat devrait-il être plus probant cette fois-ci ? Peut-être parce que les pays ont tiré les leçons de leurs échecs passés, et peut-être parce qu'on est de plus en plus soucieux de contenir les coûts administratifs en éliminant les programmes inefficaces ou non prioritaires. En réfléchissant à l'échec du PEMS, le gouvernement canadien s'est rendu compte que les enveloppes budgétaires (sectorielles) qui étaient censées être des plafonds, étaient considérées en réalité comme des planchers, ce qui augmentait la pression sur les dépenses publiques. A présent, l'examen des politiques exige de manière beaucoup plus explicite une réaffectation de ressources respectant les limites budgétaires. En outre, l'examen actuel des politiques attaque de front des questions fondamentales que l'on avait cherché à éviter autrefois. Il s'agit du rôle et des fonctions de l'administration et de ses rapports avec le secteur privé et le secteur bénévole : il s'agit également de savoir si l'on pourra raisonnablement maintenir les engagements passés lorsque les ressources publiques étaient apparemment plus abondantes et que les institutions publiques inspiraient davantage confiance. Le moment est peut-être venu de procéder à un réajustement stratégique des objectifs et des politiques publiques. Si tel n'est pas le cas, la stratégie axée sur les politiques ne sera guère efficace ; si tel est bien le cas on aboutira cette fois-ci à des résultats différents.

La stratégie « progressive »

65. La mise en place des stratégies évoquées jusqu'ici implique une mobilisation notable des ressources politiques et organisationnelles et (le cas échéant) un acte de foi dans la capacité de l'innovation à engendrer les effets promis. On conçoit donc que certains pays adoptent une approche prudente et procèdent par petits pas, en tirant parti des occasions qui se présentent. Une telle approche a un avantage évident, le fait qu'elle permet d'adopter des réformes lorsque le moment semble favorable et qu'elle permet d'affiner le processus des réformes en fonction des circonstances et des opportunités.

66. La réforme allemande obéit en apparence à ce schéma. Qu'il faille en chercher les raisons dans la structure fédérale qui n'est pas favorable à des innovations trop soudaines, ou dans les préoccupations liées à l'unification, le pays a adopté une série de mesures visant à alléger l'appareil d'État et en réduire les coûts. Il a procédé par la privatisation et la déréglementation à petites doses, fixé de nouvelles exigences pour les projets de lois qui doivent désormais faire apparaître les coûts envisagés, réduit le nombre des ministères fédéraux et des autres entités fédérales, prévu de nouveaux instruments de gestion visant la mesure des coûts et de la performance, et quelque peu décentralisé le pouvoir de décision sur les ressources. Ces initiatives et d'autres ont été rassemblées dans un "programme d'action" visant à améliorer l'efficacité et la viabilité économique de l'administration fédérale. Ces réformes ont pour objectif de réduire la taille de l'État en repérant les tâches qui peuvent être dévolues à des autorités subalternes ou au secteur privé ou bien purement et simplement supprimées.

67. La contribution allemande à ce projet note qu'on a envisagé une réforme ambitieuse de l'appareil administratif au cours des années 70, mais que parmi les propositions de l'époque, nombreuses sont celles qui n'ont pas été appliquées. En revanche, le programme actuel de modernisation met l'accent sur l'amélioration permanente. Il « opère par petits pas (théorie de la mosaïque) et il ne s'appuie pas sur une approche globale. Il s'ensuit que les ministères s'inspirent de concepts différents pour leurs mesures de modernisation... vouloir réformer tous les aspects de l'administration publique passibles de changements demanderait trop de temps et d'énergie... le pas à pas s'impose ».

68. La réforme progressive présente un certain nombre d'inconvénients potentiels. La répétition des petits pas ne débouche pas obligatoirement sur un changement significatif ; en outre, la réforme risque d'être privée d'orientation, de profiter des occasions plutôt que d'obéir à une stratégie ; il peut arriver enfin que les pouvoirs publics s'en désintéressent en cours de route. Les réformateurs qui avancent pas à pas et qui font le pas suivant en fonction du pas précédent créent parfois beaucoup d'agitation vaine. Il importe donc que les partisans des petits pas précisent dès le départ l'objectif de leurs réformes. Il faut également que la réforme progresse suffisamment pour que le gouvernement continue de s'y intéresser et que les réformes s'imbriquent les unes dans les autres. C'est peut-être parce que l'Allemagne a eu très longtemps le même gouvernement que ses réformes sont durables. Dans certains pays, le gouvernement en place passe inopinément d'un programme de réforme à l'autre sans intégrer les initiatives diverses à une stratégie cohérente.

Tactique

69. Les stratégies ne se concrétisent jamais d'elles-mêmes. Lorsqu'il décide de se lancer dans une réforme de gestion publique, le gouvernement est confronté à de nombreuses décisions concernant les modalités de la réforme, ses acteurs et son calendrier. Il lui faut également susciter un intérêt pour la réforme et lui trouver des appuis. Ce sont ces considérations, et d'autres considérations tactiques, qui inspirent souvent le programme de réformes ; dans certains cas, c'est là que se situera la différence entre un progrès soutenu et un progrès lent. Le développement qui suit aborde brièvement un certain nombre des nombreuses questions tactiques auxquelles est confronté un gouvernement dans l'application d'une stratégie de réformes.

70. En matière de tactique, se pose classiquement un problème de rythme et de portée de la réforme. L'une des options consiste à expérimenter, en totalité ou en partie, les aspects de la réforme et à ne décider d'une application à large échelle qu'une fois que les résultats en ont été évalués. Inversement, le gouvernement peut demander aux ministères et aux agences de prendre totalement en charge la mise en oeuvre. Il existe d'autres options : on peut soit adopter un calendrier échelonné (la réforme porte sur certaines agences ou sur certaines questions pendant la première année, sur d'autres pendant la seconde, etc.), soit laisser chaque ministère décider de l'ampleur et du calendrier de sa participation.

71. Il semblerait que dans les réformes stratégiques abordées par ce projet, l'expérimentation pilote tienne une place moins importante que dans les vagues de réformes précédentes. Toutefois, certains gouvernements laissent carte blanche aux ministères quant aux modalités de restructuration de leur gestion. Cette permissivité se justifie dans la mesure où aucune réforme de la gestion ne peut prétendre au succès si les services opérationnels ne sont pas acquis aux changements et s'ils n'ont pas leur mot à dire sur les modalités d'application. Si la réforme leur est imposée, s'ils ne sont pas convaincus de l'intérêt des changements prescrits, ou bien s'ils ont le sentiment que ces changements ne correspondent pas à leurs besoins, l'amélioration restera très modeste.

72. Même si le gouvernement accorde une grande liberté de manoeuvre aux services pour l'application des réformes prévues, il peut cependant envisager de confier la responsabilité du suivi global à une instance centrale existante ou bien à une entité *ad hoc* spécialement créée à cette intention. Le ministère des Finances semble tout désigné pour ce rôle, mais cette solution n'est pas forcément la meilleure. Le fait qu'il contrôle les cordons de la bourse peut l'empêcher d'inciter les gestionnaires à améliorer la performance. Mais si le rôle est confié à une unité rivale, le ministère des Finances peut tenter de saper la réforme.

73. Une fois qu'il a élaboré son programme de réformes, le gouvernement peut soit procéder par voie réglementaire, soit chercher à obtenir l'aval du législateur. La plupart des gouvernements optent pour la première solution, car ils apprécient la flexibilité de la voie administrative. Certains pays, très minoritaires,

dont l'exemple le plus marquant est la Nouvelle-Zélande, ont ancré leurs grandes réformes dans la loi. Mais même les pays qui ont opté pour la seconde formule ont éprouvé la nécessité de procéder à des ajustements en dehors de la sphère de compétence du législateur. Il leur a fallu expérimenter et adapter pour assurer le succès durable des réformes.

74. La tactique traduit souvent les spécificités nationales et toute généralisation sur l'approche idéale serait contestable. Ce qui fonctionne pour un pays ne fonctionne pas obligatoirement pour un autre. En matière de tactique, le meilleur conseil que l'on puisse donner à un gouvernement est de doter la réforme de ressources institutionnelles et de soutien politique suffisants, d'avoir une idée nette du cap qu'il entend maintenir et de ne pas préjuger de l'itinéraire qui le mènera à bon port. Si la vague actuelle de réformes a connu un succès beaucoup plus durable que les vagues précédentes, c'est parce que les gouvernements ont su s'adapter et parce que les tactiques ont été modulées en fonction des besoins.

Les voies du futur

75. La réforme stratégique est un processus qui prend du temps. La plupart des pays participant au projet y sont attelés depuis une décennie ; le gouvernement britannique en est à sa seconde décennie et il lui faudra encore beaucoup travailler et beaucoup innover. L'amélioration de la gestion publique est en réalité une tâche sans fin. A mesure que de nouveaux problèmes surgissent et que les idées nouvelles remplacent les anciennes, les gouvernements définissent de nouvelles attentes. Le succès ouvre des perspectives, l'échec incite le gouvernement à remettre l'ouvrage sur le métier.

76. Quels que soient les progrès enregistrés jusqu'ici, les pays réformateurs sont tous confrontés à la tâche qui consiste à institutionnaliser les changements qu'ils ont provoqués et à préparer la nouvelle génération d'innovations. Il leur faut se garder de la tentation de retomber dans les pratiques anciennes tout en mettant en place une capacité d'amélioration permanente. La plupart en sont encore à chercher le bon dosage entre les différentes stratégies. Et ils doivent tous revoir le rôle des services centraux et leurs rapports avec les unités opérationnelles, ils doivent tous renforcer les instruments permettant de maintenir la redevabilité.

77. Si l'on s'interroge sur la suite à donner aux programmes actuels, on se trouve confronté à une série de questions et de perspectives touchant à la configuration future de la gestion publique. Les questions essentielles portent sur l'impact de l'informatisation, sur la prestation de service public, les possibilités de modification des rapports entre les citoyens et l'État, la structure et le rôle de la fonction publique, les domaines de compétences respectifs du marché et des organismes publics, enfin l'application de la logique et des instruments de la gestion par résultats aux principaux services publics. Même si la distinction entre les problèmes actuels et le programme futur peut paraître quelque peu arbitraire, il est bon de ne pas confondre les réformes qui présentent actuellement un intérêt pour les gouvernements nationaux et les réformes dont la nécessité pourrait se faire sentir à l'avenir. On peut tenir pour assuré que tous les gouvernements soucieux de réformes vont s'efforcer de traiter les problèmes qui se posent actuellement, mais la probabilité est beaucoup moins forte en ce qui concerne les problèmes qui pourraient surgir à l'avenir.

Retour à une gestion publique fondée sur le contrôle et la conformité

78. Quels que soient les succès qu'il obtienne dans sa lutte contre les mécanismes de contrôle traditionnel, le gouvernement doit se méfier des réformes rétrogrades susceptibles de restaurer l'ordre ancien. Le risque principal n'est pas de voir les gouvernements jeter par-dessus bord les innovations réalisées dans le domaine de la gestion et réinstaller les pratiques qui avaient été éliminées, mais de le voir imposer au coup par coup des règles et des procédures pour faire face à un problème particulier. Cette

"rechute" peut être une réaction à un certain nombre d'abus, réels ou supposés, dans l'usage que les gestionnaires font de leur autonomie, à une demande d'information et de contrôle émanant du Parlement, ou au malaise que provoque chez les gestionnaires frileux la présence de systèmes fondés sur la performance. Certes, la remise en vigueur d'une règle ou d'une exigence doit être systématiquement justifiée, mais l'impact cumulé peut aboutir à la restauration d'un système fondé sur la conformité.

79. Il n'est pas aisé de se prémunir contre un retour aux pratiques anciennes. Deux grandes options se présentent si l'on veut lutter contre cette tendance. La première consiste à admettre que l'accumulation des contrôles est dans la nature des choses, à procéder à un examen périodique des règles pour éliminer celles qui apparaissent comme redondantes ou inadaptées ; la deuxième consiste à institutionnaliser les principes d'autonomie et de responsabilité en matière de gestion en les ancrant dans la loi et dans le comportement, de manière à décourager les débordements. Dans le premier cas, on admet le caractère inévitable de la recentralisation, dans le second cas on s'efforce de la combattre.

Amélioration permanente

80. L'amélioration de la gestion publique ne saurait être une opération ponctuelle sur laquelle on ne revient plus. Si l'on veut que les progrès soient durables, il faut que chaque réforme s'embote dans la précédente, que les gouvernements tirent parti de leur expérience et qu'ils trouvent les occasions leur permettant d'élever le niveau des attentes et des performances. Mais la création de cette capacité au sein des institutions publiques n'est pas une tâche aisée, car beaucoup de ces institutions passent par des cycles d'innovations et de changements suivis par des phases de pause et de consolidation. Ce schéma cyclique permet aux gouvernements de transmettre les règles et les attentes nouvelles le long de la voie hiérarchique, de former les employés aux pratiques innovantes, d'acquiescer l'information nécessaire, et d'expérimenter les procédures et les exigences nouvelles. Les gouvernements qui passent rapidement d'une innovation partiellement appliquée à une autre risquent de créer la lassitude et la confusion. L'auteur a rencontré des exemples de ce type dans des pays où il a vu les hauts fonctionnaires demander qu'on leur accorde une pause pour qu'ils puissent assimiler la dernière en date des réformes, avant que la suivante ne leur tombe sur la tête. La situation est encore plus grave quand les vagues de réformes successives font toutes les mêmes promesses tout en utilisant des nomenclatures et des procédures différentes.

81. Sur les marchés, la concurrence impose le changement. Pour les administrations, l'impulsion est souvent donnée par le système de mesure de la performance qui fixe périodiquement des objectifs plus ambitieux de manière à inciter les organisations contrôlées à améliorer leurs résultats. Si l'on veut que la mesure des performances deviennent un moteur du changement, il faut que les objectifs : (a) soient en nombre réduit de manière à adresser un signal fort quant aux résultats escomptés et à asseoir l'évaluation sur une base solide ; (b) qu'ils incitent les agences à modifier leurs programmes ou leurs opérations de manière à atteindre leurs objectifs ; (c) que les agences et l'autorité centrale responsables de la performance globale du gouvernement choisissent de concert ces objectifs ; (d) qu'ils fassent l'objet d'un suivi et d'un audit visant à vérifier s'ils ont bien été atteints ; (e) s'inscrivent dans un cadre de gestion élargie qui incite les agences à améliorer leurs performances. Il ne s'agit pas ici d'énumérer de manière exhaustive les caractéristiques d'un système de mesure de la performance, mais chacun des points abordés ci-dessus mérite d'être pris en compte lorsqu'on se fixe pour tâche d'inciter les organisations à s'améliorer en permanence.

Le bon dosage des stratégies de réformes

82. La présente contribution a eu l'occasion de faire observer que certains pays s'intéressent essentiellement à la gestion opérationnelle, alors que d'autres s'intéressent à l'efficacité des politiques. Dans l'idéal, ces deux stratégies devraient aller de pair dans la mesure où une politique n'atteint ses objectifs que

si les organisations sont bien gérées et où les opérations ne servent l'intérêt public que si elles sont conformes aux objectifs du gouvernement. Plus un pays consacre de temps à la réforme de ses institutions, plus il est probable qu'ayant opté au départ pour une stratégie, il soit ensuite attiré par l'autre. Deux stratégies ne sont pas faciles à mettre en oeuvre conjointement, parce qu'elles requièrent différents types d'information, parce qu'elles ont des usages et des perspectives différents et qu'elles engagent des secteurs et des niveaux différents de l'administration. Dans l'hypothèse où un gouvernement décide tout de même d'intervenir sur deux fronts, il lui faut savoir s'il entend combiner les deux stratégies pour aboutir à une réforme unique, ou s'il entend les séparer. A la connaissance de l'auteur, l'Australie est le pays qui est allé le plus loin dans le traitement de cette question. A partir des années 80 et jusque dans la présente décennie, l'Australie s'est efforcée d'intégrer un programme d'amélioration de la gestion dans la budgétisation de ses politiques. L'initiative conjointe FMIP/PB a obtenu des résultats significatifs sur le recentrage des politiques et l'amélioration de la gestion, mais les rapports entre les deux composantes du train de réformes n'ont pas toujours été faciles.

Le rôle des services centraux

83. Si les rapports entre la stratégie axée sur les politiques et la stratégie managériale sont parfois tendus, cela tient à l'évolution du rôle des services centraux, notamment de ceux qui gèrent les ressources financières et humaines. Ces services jouaient autrefois le rôle de poste de commande et de contrôle pour l'administration, mais ce rôle n'est plus compatible avec la nouvelle philosophie de la gestion. Certaines d'entre elles se sont restructurées pour suivre la dynamique de la délégation de pouvoir et de la gestion flexible. Mais une réforme qui, tout en se réclamant de la décentralisation, part du centre, est parfois mal perçue par les services qui se trouvent à l'autre bout de la chaîne. Au lieu de comprendre qu'on s'apprête à alléger leurs tâches opérationnelles, ils se disent que le nouvel ordre fondé sur la performance n'est qu'un stratagème destiné à tirer d'eux une information qui sera ensuite utilisée contre eux par les contrôleurs centraux.

84. Les services centraux se trouvent pris au piège. S'ils permettent à chaque ministère et à chaque service d'appliquer la réforme à sa guise, ils risquent de voir se mettre en place des dispositifs de gestion très différents de ceux qu'elles espéraient. S'ils interviennent pour dicter leur conduite aux ministères et aux services, ils risquent de se voir accusés de violer les principes de la théorie de la gestion. En outre, les services centraux se sont dessaisis d'une partie importante des mécanismes de contrôle qui, pendant des générations, ont assuré leur autorité sur les services opérationnels, et ils sont désormais peut-être trop affaiblis pour obtenir de ceux-ci qu'ils se plient à leur vision de la conduite des affaires.

85. L'évolution du rôle des services centraux n'est pas la même dans tous les pays. Dans certains cas, c'est le ministère des Finances (ou une entité similaire) qui exerce une autorité incontestée sur la gestion ; dans d'autres cas, c'est un service distinct, mis en place par le gouvernement, qui contrôle le processus de réforme. Dans certains cas, le ministère des Finances a une perception parfaitement nette de son rôle et de ses rapports avec les unités opérationnelles ; dans d'autres cas, le ministère des Finances traverse une crise d'identité et cherche à se ménager, dans le cadre de la gestion, une niche qui lui permette de conserver une part considérable de son autorité administrative. Globalement, le ministère des Finances (et les autres services centraux) sont confrontés à une tâche qui consiste à pousser les services à poursuivre la réforme.

Renforcer la responsabilité et la redevabilité

86. On a vu précédemment que les choses ont progressé plus vite en ce qui concerne la délégation de la compétence de gestion qu'en ce qui concerne l'instauration d'une responsabilité de la gestion. Il s'est révélé qu'il était plus aisé d'éliminer les anciens dispositifs de contrôle que de mettre en place une nouvelle redevabilité fondée sur la performance. Il existe donc un risque grave, celui de voir la flexibilité discréditée

par des responsables peu scrupuleux qui considèrent que leur nouvelle autonomie leur donne le droit d'abuser de la confiance du public. Les abus sont parfois réels, parfois supposés, dans les deux cas ces abus peuvent inciter les pouvoirs publics à faire rentrer les gestionnaires dans le rang en réintroduisant les règlements, les normes et les contrôles à l'échelon central. Il n'est nul besoin d'abus majeur pour déclencher ce retour en arrière ; il suffit d'entorses mineures pour inciter les ministres et les parlementaires à exiger un renforcement des contrôles.

87. Comment réagir ? On peut proposer les mesures suivantes qui s'appliqueront en totalité ou en partie en fonction de la qualité des systèmes de responsabilité déjà mis en place : (1) former les gestionnaires et les fonctionnaires à l'exercice de leurs compétences dans le cadre du nouveau dispositif de délégations de pouvoirs. Partir du principe qu'ils ne savent pas ce qui est licite et ce qui ne l'est pas. (2) examiner les règlements relatifs à l'emploi, aux finances, à la signature de contrats et autres interventions des gestionnaires pour vérifier que le dispositif ne comporte pas de lacunes ; (3) inculquer aux gestionnaires l'idée qu'ils sont personnellement et professionnellement responsables de la bonne conduite de leur organisation ; (4) évaluer le système des rapports financiers, la qualité des états financiers et les pratiques d'audit, et prendre les mesures qui s'imposent pour atteindre un niveau de qualité acceptable ; (5) dans les pays qui recourent massivement à l'externalisation, mettre en place un corps de fonctionnaires disposant des compétences nécessaires pour négocier des contrats avec des tierces parties et pour vérifier qu'ils sont aux normes. Ce type de compétences est beaucoup plus répandu dans les entreprises commerciales que dans les services publics ; (6) améliorer les systèmes de contrôle de la performance, y compris les audits de résultats.

La génération suivante

88. Une vague de réformes touche actuellement la gestion publique, mais ce ne sera pas la dernière. On voit déjà apparaître des développements qui ouvrent la voie à des dispositifs de gestion originaux et non encore expérimentés. Parmi ces développements, on peut citer la diffusion de la technologie de l'information qui facilite une communication interactive au sein de l'État et entre l'administration et les citoyens ; l'augmentation des attentes en ce qui concerne le volume et la qualité des prestations publiques ; l'affaiblissement du cadre de la fonction publique et le recours accru au travail temporaire, au travail à temps partiel, et à des salariés n'appartenant pas à la fonction publique ; des incursions de plus en plus fréquentes des marchés et de la concurrence dans le domaine de la prestation de services publics ; et l'adoption de pratiques qui concrétiseront ce qui n'était jusqu'alors qu'un simple mot d'ordre : la mesure de la performance.

89. Ces changements sont à la fois autonomes et liés. L'instauration d'une communication à distance, interactive, entre l'administration et les citoyens sur une vaste gamme de prestations et d'échanges est un processus qui obéit parfois à sa propre logique, mais une fois en place, il ouvre la voie à une reconfiguration de la fonction publique, à l'introduction de mécanismes de marché dans les grands services publics et à une authentique valorisation de la gestion fondée sur la performance. Inversement, le développement des nouvelles technologies, qui est susceptible d'accélérer la communication avec les citoyens et de permettre une interaction à distance, peut éventuellement freiner l'évolution du système des carrières dans la fonction publique, dès lors que l'État pourrait très bien s'adresser au marché du travail pour y recruter des collaborateurs en fonction de ses besoins.

90. On peut envisager, si l'on est un visionnaire hardi, une administration organisée selon des principes très différents des principes actuels. Dans cette vision futuriste de la fonction publique, les salariés travailleraient à domicile ou à partir de centres de communication ; ils appartiendraient à des entreprises ayant passé un contrat avec l'État ; les citoyens se verraient proposer une vaste gamme de prestations publiques ; les ministères seraient cantonnés dans un rôle de définition des politiques ; les

administrations adopteraient des budgets à géométrie variable dans le cadre desquels le volume des ressources serait lié au volume des extrants et aux autres mesures de performances.

91. Dans le moyen et dans le long terme, l'État adoptera une orientation qui sera très proche de celle qu'adopteront les organisations commerciales. Si la firme "virtuelle" devient le modèle des organisations commerciales, elle sera aussi, avec un certain décalage, le modèle de l'organisation administrative.

92. En d'autres termes, si l'on était en mesure de prévoir l'évolution du secteur privé, on serait en mesure de prévoir l'évolution du secteur public. L'auteur, qui n'est pas devin, demande instamment aux gouvernements de s'en tenir à leurs programmes immédiats et d'attendre, avant d'appliquer des plans visionnaires, que le futur soit arrivé.