



PARIS

PUMA/SGF(99)5
Non classifié

Non classifié

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

PUMA/SGF(99)5

OLIS : 12-Aug-1999
Dist. : 16-Aug-1999

Or. Ang.

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

**REPENSER LE CENTRE : INITIATIVE, EXAMEN STRATÉGIQUE ET
COHÉRENCE DANS LA RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC**

CONSTRUIRE AUJOURD'HUI L'ADMINISTRATION DE DEMAIN

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

Pour plus d'informations, veuillez contacter Anne-Marie Leroy, Tel: (33-1) 45 24 93 59; Fax (33-1) 45 24 17 06; E-mail: anne-marie.leroy@oecd.org ou Jeanette Schollum, Tel: (33-1) 45 24 16 37; Fax: (33-1) 45 24 87 96; E-mail jeanette.schollum@oecd.org

80526

Ta. 15370 - 06.07.99 - 22.07.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

REPENSER LE CENTRE : INITIATIVE, EXAMEN STRATÉGIQUE ET COHÉRENCE DANS LA RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC

Evert A. Lindquist
Directeur, *School of Public Administration*
University of Victoria, British Columbia

Introduction

Consensus sur la réforme

1. À la fin des années 90, après deux décennies de réforme, il existe peu de pays de l'OCDE, voire aucun, qui ne tentent toujours de réformer leur secteur public. Mais la nature exacte du défi à relever est équivoque. D'une part, les gouvernements semblent d'accord sur les orientations que devrait prendre la réforme. La plupart d'entre eux souscrivent à la rhétorique du management et des méthodes modernes de gestion des affaires publiques. En d'autres termes, rares sont ceux qui ne voient pas la nécessité d'accroître l'efficacité et de réduire les déficits et l'endettement de l'État, d'améliorer la prestation de services (en adoptant des technologies modernes et en faisant davantage appel à des services autonomes ou à des organismes non publics), d'accroître le contrôle qu'ont les autorités politiques sur les administrations et les programmes, de responsabiliser le secteur public et de veiller à ce que les hauts fonctionnaires s'occupent d'élaborer des plans d'action et de s'assurer des résultats. On est arrivé au point où l'on pourrait facilement appliquer au débat sur la réforme du secteur public la thèse de la «fin de l'histoire» de Fukuyama, selon laquelle, en dépit de la diversité des pratiques de gestion des affaires publiques, il n'existe plus de grandes idéologies capables de rivaliser avec la démocratie libérale.¹

Des difficultés subsistent

2. Malgré ce consensus de principe, les mêmes gouvernements n'ont pas adopté ces réformes avec le même degré d'engagement et d'urgence. Il s'essouffent à suivre les changements radicaux et rapides qu'ont amenés l'innovation technologique, la libéralisation des régimes commerciaux et les exigences constantes de nouveaux types de gestion. Ils restent bombardés de revendications contradictoires par des groupes d'intérêt et semblent prendre des décisions davantage pour sortir d'une crise et gérer leur image que pour résoudre des problèmes fondamentaux. Enfin, ils n'ont pas parfaitement réussi à rendre confiance aux citoyens dans les dirigeants politiques et administratifs et, en général, dans les institutions publiques. En fait, on a l'impression que les responsables politiques, comme les théoriciens, marquent le pas, conscients de l'écart qui existe entre le consensus sur la nécessité d'une réforme et la diversité des réalités nationales.

Malaise au centre

3. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les dirigeants des institutions chargées d'orienter l'action des administrations publiques soient mal à l'aise, car ils doivent anticiper ces pressions et orienter ces systèmes vers de nouvelles directions. Ils savent que leur gouvernement restera préoccupé de changement et de réforme, mais ne sont pas sûrs de la forme que prendra la prochaine vague de mesures. C'est pourquoi le moment est bien choisi de lancer un débat sur «l'examen stratégique et la réforme du secteur public», avec des responsables politiques et administratifs des pays de l'OCDE. La nécessité d'un examen stratégique n'a jamais été si grande. Les dirigeants doivent donner des orientations et assurer la cohérence à une époque de mutations rapides, non seulement dans l'intérêt du secteur public, mais aussi dans celui de la société civile. Ils doivent aussi faire un usage rationnel de ressources et d'énergies limitées, et un moyen d'y parvenir est de tirer autant de leçons que possible de l'expérience que d'autres États ont acquise de l'examen stratégique et de la réforme, tout en adaptant ces leçons au contexte particulier. Alors que les institutions centrales de l'administration auront un rôle crucial à jouer dans l'examen et la réforme, on ne sait pas bien dans quelle mesure elles ont été touchées par les changements notés ci-dessus,² ni de quel type d'aptitudes elles auront besoin pour entreprendre ces examens et ces réformes dans les dix prochaines années et au delà. Malgré la complexité du sujet et la diversité des traditions de gestion publique et des réformes entreprises dans les pays de l'OCDE, le présent document vise à servir de base à un débat large mais discipliné sur ces questions.

Vue d'ensemble et historique

4. Une version préliminaire du présent document a été présentée à une réunion de deux jours du groupe d'experts nationaux réunis par le Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA), qui ont aussi rédigé des rapports sur l'expérience de leur pays. Ce document reposait sur les observations que j'avais faites auprès du Conseil du Trésor du Canada (voir Annexe 1), et sur certaines idées que j'avais développées pour la manière dont les services centraux exerçaient leurs fonctions en période de changement.³ Mon objectif était de mettre en place un cadre conceptuel pour aider les praticiens à évaluer et à comparer les résultats de leur pays et à guider une étude empirique plus poussée.⁴ Je m'efforçais de reconnaître que la réforme avait pris des formes différentes selon les pays, étant selon les cas progressive, sélective ou globale, même si tous les pays étaient aux prises avec les mêmes problèmes. Je faisais valoir que les États lançaient des programmes de réforme différents en fonction de l'intérêt que leur portaient les responsables politiques et administratifs, qui avaient à tenir compte de cadres institutionnels différents et du fait que la réforme administrative n'est qu'un sujet parmi d'autres dans des programmes politiques fluctuants. Je suggérais que, dans tous les pays, les dirigeants avaient du mal à prendre du recul par rapport aux activités ordinaires de gestion des affaires publiques, pour identifier de nouvelles orientations stratégiques et présenter des thèmes d'action cohérents à des groupes appartenant ou non au secteur public. Enfin, j'étudiais la manière dont les impératifs de gestion évolueraient, à mesure que les gouvernements passeraient du stade de l'examen à celui de l'application, puis de la consolidation.

Biais anglo-américain ?

5. Les experts nationaux ont, je crois, trouvé ces idées utiles, mais ils ont eu une réaction intéressante au cadre conceptuel que j'avais présenté, qui visait à comprendre les évolutions subtiles des institutions centrales et la manière dont les influencent désormais les services publics. Il s'agit d'un point important, car, à bien des égards, les bureaux centraux ne sont pas seulement à l'origine de la réforme ; ils en sont aussi la cible. Le cadre décrivait les institutions centrales comme des "paniers" de bureaux plus petits, ayant des fonctions spécifiques et s'appuyant, à des degrés divers, sur des réseaux administratifs. Dans une certaine mesure, les experts ont trouvé cette formulation attrayante parce qu'elle mettait l'accent

sur la gestion horizontale, la collaboration et l'apprentissage. Mais plusieurs experts ont été perplexes, et ont mis en doute l'hypothèse selon laquelle les institutions publiques jouaient un rôle important dans l'examen stratégique et la réforme. Cela a conduit les experts nationaux à étudier soigneusement qui était chargé de l'examen et la réforme dans chaque pays et comment on procédait. Nous nous sommes rendus compte que le discours sur la réforme reflétait la pratique anglo-saxonne, et que d'autres systèmes répartissaient très différemment la responsabilité des politiques administratives et des réformes, ce qui non seulement conditionne et circonscrit la réforme, mais pose aussi des questions différentes quant à la cohérence dans la réforme du secteur public.

Structure finale du document

6. À la suite de ces observations, le document de travail a été révisé et développé, et il comprend maintenant : 1) une distinction entre les systèmes de gestion de Type I et de Type II ; 2) un début d'analyse de la convergence qu'il semble y avoir entre ces systèmes, en raison de pressions exercées de l'extérieur sur les gouvernements ; et 3) un examen des problèmes différents que pourraient poser l'examen stratégique à divers stades du cycle de la réforme (élaboration de programmes, exécution et consolidation). Le plan du présent document est donc le suivant :

- Réforme du secteur public : pressions, stratégies et contraintes
- La question du leadership et la réforme du secteur public
- Au delà de la gestion quotidienne : les mécanismes d'examen stratégique
- À systèmes différents, difficultés différentes pour l'examen stratégique
- Gestion de l'examen stratégique et de la réforme du secteur public : quelques suggestions
- Conclusions : Apprentissage et cohérence dans les différents systèmes

Réforme du secteur public : pressions, stratégies et contraintes

7. Il est impossible d'avoir un débat productif et nuancé sur l'évolution des institutions centrales et sur les nouveaux rôles et les nouvelles orientations que les responsables pourraient adopter sans reconnaître que, dans chaque pays, la réforme du secteur public est différente, les institutions centrales ont une configuration différente, et les dirigeants politiques et administratifs suivent une tradition différente. En outre, les stratégies d'examen et de recherche de la cohérence varient en fonction de l'étendue et de la profondeur des initiatives de réforme du secteur public. Pour commencer, nous examinons les pressions qui s'exercent en faveur de la réforme, et la gamme des initiatives que les pouvoirs publics peuvent lancer.

Diversité des réformes

8. Pendant les années 80 et le début des années 90, les gouvernements et les institutions centrales des pays de l'OCDE ont lancé des réformes du secteur public d'une portée et d'une complexité très différentes, quelle que soit la rhétorique sur le management et les méthodes modernes de gestion des affaires publiques. Le calendrier et le rythme des réformes ont varié selon les pays, et comme le montre le Tableau 1, l'expression « réforme du secteur public » peut recouvrir des activités diverses. Cette liste est sans aucun doute incomplète ; elle n'attire peut-être pas l'attention sur des innovations plus particulières à chaque catégorie. En outre, on pourrait écrire des volumes entiers sur la manière dont des initiatives particulières ont été lancées dans différents pays à un ou plusieurs niveaux de l'administration, dont ces réformes se sont complétées ou contredites et dont elles ont plus ou moins bien atteint leurs objectifs.

Tableau 1

Les nombreux aspects d'une réforme du secteur public

- Réduction des frais généraux administratifs, suppression de certains échelons de la hiérarchie, co-localisation de bureaux et partage de services communs, réduction de la paperasse et des règlements périmés, réduction de l'utilisation de papier ;
- Utilisation de l'informatique pour améliorer les systèmes financiers, les systèmes d'achat et de paiement, la prestation de services aux clients et aux citoyens, les communications à l'intérieur et à l'extérieur de la bureaucratie, etc. ... ;
- Adoption de stratégies de réduction du déficit et de la dette, efforts de refonte des systèmes fiscaux en réponse aux pressions internationales et aux protestations des contribuables, et examen de politiques et programmes auparavant intouchables ;
- Création d'organismes autonomes, tels qu'agences d'exécution, organismes exécutifs et entreprises publiques en vue d'améliorer le fonctionnement des programmes et la prestation des services ;
- Recours plus fréquent à de meilleures pratiques financières, telles que recouvrement des coûts, taxation des usagers, suppression des subventions, fongibilité accrue des catégories budgétaires, autorisation des reports et adoption de la comptabilité d'entreprise ;
- Adoption de plans stratégiques, de plans d'entreprises, de régimes de gestion des performances, et amélioration de la transparence des rapports présentés au public ;
- Recours croissant à des solutions de rechange à la prestation directe de services par des fonctionnaires sous forme de sous-traitance, délégation, partenariats (avec des organisations sans but lucratif, à but lucratif ou d'autres organismes publics), privatisation et établissements publics ;
- Modification de la gestion des ressources humaines et des systèmes de rémunération : mobilité accrue, octroi d'une plus grande marge de manœuvre aux services opérationnels en matière de recrutement et de promotion, recours croissant aux contrats de durée limitée et adoption de régimes d'augmentations de salaire au mérite ;
- Établissement de préceptes de qualité des services tels que normes de service, mesures de la performance, remaniement des formulaires et méthodes, priorité au client, prestation de services par guichet unique, transfert des ressources au personnel de terrain et aux services locaux ; et
- Perspective transversale sur la « gouvernance », les politiques et les opérations reconnaissant l'interdépendance des programmes pour parvenir aux objectifs et, au niveau administratif, tentatives de réduction de chevauchements et de doubles emplois.

Communauté de problèmes

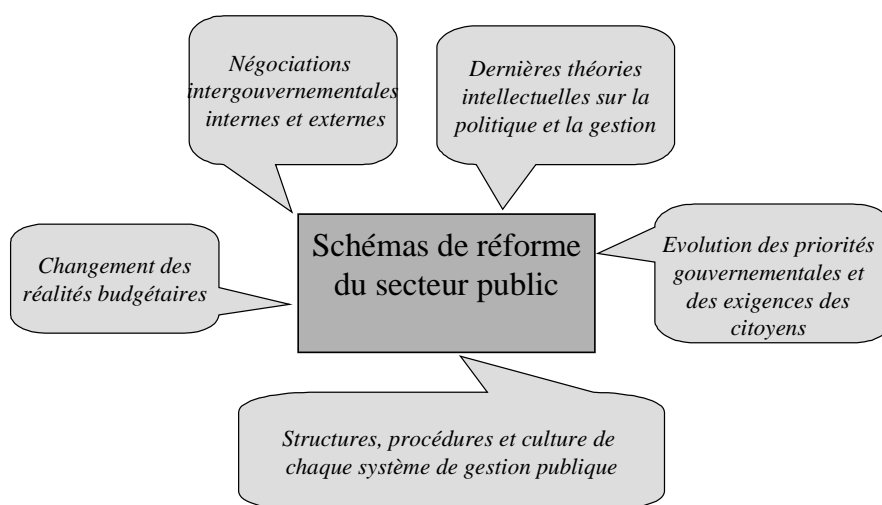
9. Les différences enregistrées dans les réformes du secteur public ne doivent pas occulter le fait que la plupart des pays de l'OCDE ont fait face à des pressions semblables en faveur de la réforme et parfois d'une restructuration des services publics chargés de mettre en oeuvre ces réformes. Ces pressions sont bien connues : changement des pyramides des âges qui ont modifié les bases des actions et programmes d'aide sociale, croissance de l'endettement et des déficits qui ont grevé le budget de l'État et possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et la libéralisation des régimes commerciaux. Ces changements ont transformé l'économie politique internationale, forçant les gouvernements à tenir compte du mouvement rapide des capitaux, à harmoniser leurs politiques et leurs régimes commerciaux, à traiter avec des citoyens et des groupes qui avaient davantage accès à l'information, et à conclure de nouveaux arrangements politiques et administratifs avec des institutions supranationales, infranationales et non privées. Plus généralement, les gouvernements sont contraints de réagir plus rapidement à ces changements que par le passé.

La réforme, produit d'une confluence

10. La manière dont ces pressions diverses se concrétisent dans chaque pays en programmes spécifiques de réforme du secteur public dépend, dans une grande mesure, de la façon dont la politique et les institutions nationales s'en saisissent, créant ou au contraire éliminant les occasions d'examiner les options et d'en débattre. Pour réfléchir à ce problème, il peut être utile d'identifier plusieurs "courants" de pressions en faveur du changement (voir Tableau 2). Ces courants comprennent les nouvelles contraintes budgétaires, l'arrivée au pouvoir de nouveaux gouvernements (qu'ils soient majoritaires ou de coalition), qui souhaitent non seulement réaliser leur programme mais aussi répondre aux nouvelles exigences des citoyens pendant leur mandat, les demandes constantes de changements des politiques émanant des administrations locales ou supranationales et, enfin, le flux régulier d'idées nouvelles sur la manière de gérer les affaires publiques.⁵

Tableau 2

Courants d'influences s'exerçant sur la réforme du secteur public



Dans ses études sur l'établissement de programmes et l'élaboration de politiques, John Kingdon soutient que, si les décisions ne sont pas exactement prises au hasard, elles découlent souvent d'une *confluence* d'événements appartenant à deux ou plusieurs flux, qui ouvre des possibilités. De même, pour la réforme du secteur public, nous pouvons supposer que, si les flux d'idées sont toujours présents, la réforme dépendra de l'impact qu'auront d'autres facteurs, tels que l'idéologie gouvernementale, les négociations intergouvernementales, les régimes commerciaux et les stratégies de réduction des déficits.

Champ de la réforme

11. Même si les pressions d'ordre général sont communes à de nombreux pays, les réformes ne sont pas toujours lancées dans la même mesure ou au même moment, du fait que des événements différents surviennent dans des pays par ailleurs semblables. En outre, des pays dotés de systèmes politiques et économiques dissemblables peuvent organiser différemment le débat sur la réforme du secteur public, en raison des différences entre leurs processus institutionnels, leurs sources de pouvoir et leurs cultures politiques et administratives. Bref, on peut s'attendre à une variation considérable du champ de la réforme, et il est utile d'envisager trois niveaux de réforme :

- *réforme globale*. Il s'agit d'une approche du type « big-bang » de la réforme du secteur public, qui porte sur de nombreux aspects de la gestion et touchera la plupart, sinon la totalité, des services et organismes.
- *réforme sélective*. Une telle réforme peut être importante mais ne porte généralement que sur un ou deux domaines, sur certains groupes de services et d'organismes et sur certains bureaux centraux.
- *réforme ponctuelle*. Une telle réforme porte sur des programmes particuliers ou sur un service, ou peut-être sur un ou deux bureaux centraux. Toutefois, de nombreuses réformes ponctuelles peuvent être menées simultanément.

12. Il est crucial de comprendre que, à quelques exceptions près, il est difficile d'avancer des arguments normatifs en faveur d'un modèle optimal de réforme, car celui-ci dépend des circonstances de chaque pays. Sur le plan empirique, il importe de savoir si les services centraux poussent activement à la réforme ou font de la résistance, s'ils ont les capacités voulues pour lancer et exécuter des réformes, ou s'ils sont eux-mêmes l'objet d'initiatives plus larges de réforme. Plus les réformes seront globales, plus les réponses à ces questions varieront.

Pressions futures sur les pouvoirs publics

13. Tous les pays et leurs institutions centrales continueront d'être sans cesse poussés à réformer la gestion publique. Leurs pouvoirs publics doivent trouver des moyens de mieux servir les citoyens et les collectivités, qui sont de plus en plus informés des nouvelles possibilités technologiques et des nouvelles pratiques de gestion adoptées dans d'autres pays ; ils doivent veiller à ce que les divers éléments de la réforme soient mieux coordonnés, obliger les responsables politiques et autres prestataires de services publics à rendre des comptes, et faire tout cela plus vite. L'initiative est un aspect important d'un gouvernement efficace, mais comme on le verra plus loin, c'est à des pouvoirs publics différents selon les pays qu'il appartient de réformer les systèmes de gestion publique.

La question du leadership et la réforme du secteur public

14. On croit souvent évident que ce sont les chefs de gouvernement ou les “centres de gouvernement” qui sont responsables de la réforme du secteur public, mais lorsqu’on cherche à savoir exactement qui sont, ou qui devraient être, ces acteurs, des nuances s’imposent. En fait, dans des contextes administratifs et politiques et des situations dissemblables, les partisans de la réforme et les possibilités de réforme peuvent être très différents. Et, comme je le montre plus loin, les dirigeants des services centraux doivent assumer des rôles nouveaux, se montrer davantage capables d’apprendre et de servir d’intermédiaires, mettre au point et communiquer une image cohérente à partir d’une multitude de réformes dans des systèmes de gestion complexes.

Qu’est-ce qui constitue le centre?

15. Il est utile, pour commencer, de faire une distinction entre les gouvernements et leurs dirigeants politiques, d’une part, et les services centraux et leurs dirigeants administratifs, d’autre part. Dans certains cas, la réforme du secteur public est lancée par des dirigeants politiques réformistes qui persuadent, convertissent ou obligent les hauts fonctionnaires à repenser les structures, les actions publiques et les programmes. Dans d’autres cas, quelle que soit la rhétorique employée par les dirigeants politiques, une fois élus ils ne manifestent parfois que peu d’intérêt à l’égard de la réforme (qui n’a pas une forte priorité sur le plan de la politique ou de l’action à mener), et s’en remettent à l’avis et à l’énergie des hauts fonctionnaires. Il y a toutefois des limites : plus les réformes envisagées par les administrateurs sont importantes, plus il est probable qu’elles auront des répercussions politiques et stratégiques, et qu’elles exigeront donc, pour aboutir, le soutien des dirigeants politiques.

Renforcer le leadership

16. Lorsque les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires sont d’accord sur la nécessité de la réforme et adoptent un programme concerté de restructuration, et lorsque tous les partis politiques souscrivent à leur jugement et le soutiennent, cette coalition est puissante. C’est dans de telles conditions que l’on peut mener une réforme globale du secteur public, bien que ce ne soit pas toujours le cas : on peut aussi réaliser des réformes sélectives étalées dans le temps. En fait, si une stratégie de réforme globale témoigne de l’engagement du centre, elle peut aussi accroître la probabilité de conséquences imprévues et le risque que l’initiative ne réponde pas à toutes les attentes.

Risque lié au manque d’intérêt

17. Une situation préoccupante peut naître lorsque, ni les dirigeants politiques, ni les responsables administratifs, ne s’intéressent à la réforme du secteur public, alors que les pressions en faveur du changement et de la restructuration s’accroissent. Cette situation tient à un paradoxe intéressant : lorsqu’ils ne sont pas au pouvoir, les politiciens critiquent inévitablement les inefficacités et les erreurs de l’administration ; lorsqu’ils sont au pouvoir, les ministres hésitent à investir un précieux capital politique dans une réforme du secteur public, et font comme s’il était difficile d’intéresser les médias et le public à ces questions. Ainsi, l’intérêt politique à l’égard de la réforme du secteur public est très souvent de nature épisodique, ou même si les pouvoirs publics sont convaincus de la nécessité de telles réformes et disposés à consacrer personnellement un temps précieux à plaider cette cause, il n’obtiendront du public qu’un faible soutien. Faute d’intérêt, des occasions trop rares disparaissent, et on risque de ne pas utiliser au mieux certains instruments de changement, comme une modification des méthodes de recrutement. Si les choses traînent trop longtemps, on voit parfois des agents extérieurs, comme les marchés financiers ou le

Fonds monétaire international, réclamer des programmes de réformes soudains et brutaux, qui peuvent provoquer une réaction négative de la population.

Initiative venant de la base

18. La réforme peut aussi intervenir d'une autre façon, sans être attribuable à des dirigeants politiques et administratifs. Surtout si la réforme est sélective ou ponctuelle, elle peut venir de la base dirigeante, de services ou d'établissements utilisant leur autonomie ou leurs possibilités de recrutement pour modifier sensiblement la gestion et la culture de leur service. Même si elle n'est pas dirigée par le centre, une telle réforme peut en définitive avoir des effets sur l'ensemble du système. Toutefois, comme elle est diffuse, les progrès qu'elle entraîne ne seront pas forcément reconnus et elle risque de ne pas aboutir à une vue d'ensemble des nouvelles compétences, ni des possibilités d'autres réformes.

Contraintes limitant l'initiative des hauts fonctionnaires

19. Le Tableau 3 récapitule ces possibilités, montrant que, sur le plan politique, la réforme du secteur public peut venir d'une priorité collective d'un gouvernement, ou de certains ministres, ou encore, ne pas être une priorité du tout. Sur le plan administratif, elle peut être menée à partir du centre ou par des hauts fonctionnaires. Moins les responsables politiques s'intéressent à la réforme, plus le champ d'action des hauts fonctionnaires est limité, au centre ou non, surtout s'il faut des lois et des ressources pour mener à bien les nouvelles initiatives.

Tableau 3

Chefs de file de la réforme du secteur public

		Initiative administrative		
		Priorité du centre	Priorité des services	Faible priorité
<i>“Leadership”</i>	Priorité de plusieurs ministères			
	Priorité d'un seul ministère			
	Faible priorité			

Au delà de la gestion quotidienne : les mécanismes d'examen stratégique

20. Les gouvernements des pays de l'OCDE et leurs dirigeants ont des problèmes et des traditions différents, mais ils seront soumis aux mêmes pressions et continueront tous à se débattre avec la réforme du secteur public dans un avenir prévisible. C'est pour cette raison qu'ils doivent anticiper les problèmes, se mettre mieux en mesure d'obtenir l'information et les connaissances nécessaires pour y remédier, faire un usage rationnel de leurs rares ressources, exploiter les occasions lorsqu'elles se présentent, et mieux

comprendre et faire mieux comprendre le fonctionnement du secteur public. Les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires doivent donc se donner les moyens et le temps d'étudier la réforme du secteur public d'un point de vue plus stratégique.

Contraintes quotidiennes

21. Toutes les fonctions publiques, et notamment les institutions centrales et les échelons supérieurs des ministères, ont à faire face à deux sortes d'activités quotidiennes ou de pressions à court terme, qui vont à l'encontre de la réforme stratégique. Ce sont les suivantes :

- *activités bureaucratiques.* Ces pressions, qui viennent « de la base », tiennent à la nécessité de maintenir et de maîtriser de grandes bureaucraties. Il faut préparer des notes et des mémoranda pour les ministres et les réunions de cabinet, présenter des rapports trimestriels et annuels (y compris des budgets et rapports de notation), répondre aux commissaires aux comptes, déposer devant des commissions parlementaires, et suivre et régler les services et établissements conformément au mandat qui leur incombe par suite de décisions antérieures des pouvoirs publics. Même si le gouvernement est convaincu qu'une réforme s'impose, les institutions centrales doivent en même temps poursuivre leurs activités ordinaires.
- *activités politiques.* Une autre série de pressions vient d'en haut, des ministres, de l'opposition, des groupes d'intérêt, des citoyens, des médias. Une fois au pouvoir, les gouvernements s'efforcent de mettre en oeuvre leur programme d'action, et les fonctionnaires doivent les aider à le faire, quelle que soit l'importance stratégique de ces mesures. C'est une réalité quotidienne de la vie politique que des groupes extérieurs et des journalistes s'efforcent de surveiller les activités du gouvernement et d'attirer l'attention du public sur les problèmes politiques de toutes sortes. La fonction publique est sans cesse tenue d'informer les ministres et de répondre aussi vite que possible aux critiques en élaborant de nouvelles mesures ou des stratégies médiatiques.

Impératifs quotidiens

22. Répondre aux exigences administratives et politiques risque de ne pas laisser de temps pour un examen stratégique et un repositionnement du gouvernement et de sa bureaucratie. Si les bureaux centraux et les ministères ne s'occupent pas d'accomplir leurs corvées bureaucratiques et politiques, leur crédibilité ne tardera pas à décliner auprès des dirigeants et du public. Par ailleurs, l'absence de réformes peut avoir, nous le savons, de graves conséquences à long terme.

Trouver un équilibre

23. Tous les pouvoirs publics sont soumis à la pression du quotidien, mais les responsables politiques et administratifs doivent trouver des moyens de surmonter ou d'éviter ces pressions pour entreprendre les réformes voulues. En outre, même s'ils souhaitent étudier la nécessité et les possibilités de réforme, ils ne disposent pas toujours de personnel ayant les qualifications et la vision voulues pour entreprendre les études et la planification nécessaires à la réforme. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils mobiliser les capacités nécessaires à la réforme du secteur public sans pour autant négliger les activités ordinaires?

Tableau 4

Liste d'instruments d'examen stratégique

- *Comités ministériels*. Un comité de ministres est nommé pour superviser les examens ou pour examiner les plans établis par d'autres acteurs et pour élaborer un programme de réforme.
- *Bureaux centraux*. Selon la confiance qu'ont les dirigeants politiques dans les institutions centrales, et selon leurs capacités, le gouvernement peut demander à des institutions centrales de mener les examens nécessaires et d'établir le programme de réforme. Il appartiendrait encore au cabinet d'approuver et de modifier le programme.
- *Réexamens des activités des ministères*. Certains gouvernements demandent à des ministres ou secrétaires d'État chargés de plusieurs services et antennes d'entreprendre des examens et de proposer un programme de réforme à approuver par le cabinet.
- *Comités de vice-ministres*. Une autre méthode consiste à demander à des groupes de vice-ministres ou secrétaires d'État d'entreprendre des examens et de proposer des programmes. Ces comités ont besoin d'un petit secrétariat.
- *Services*. Souvent utilisés conjointement au comité ministériel et généralement avec l'aide d'un petit secrétariat central. C'est à un service ou à une agence donné qu'il appartiendrait de mener l'examen et de proposer divers programmes possibles, et cette fonction pourrait faire partie du cycle normal de planification.
- *Équipes mixtes (avec services)*. Le meilleur exemple de cette méthode est celui des examens entrepris par le gouvernement britannique, qui recourent à des équipes d'examen composées moitié de personnels centraux et moitié de personnels du service ou de l'antenne étudiée, ces équipes travaillant pour une durée décidée d'un commun accord.
- *Équipes mixtes (avec le secteur privé)*. Dans ce cas, les équipes sont constituées pour moitié de fonctionnaires (venant du centre, des services et organismes intéressés) et pour moitié de participants du secteur privé, qui remettront en question les principes de base, les besoins des programmes et les systèmes de prestation de services. On peut utiliser ces équipes de manière sélective ou dans le cadre d'un réexamen général.
- *Équipes mixtes (avec d'anciens fonctionnaires)*. Dans ce cas, les équipes comprendraient des fonctionnaires centraux-clés et d'anciens fonctionnaires expérimentés, qui connaîtraient bien les programmes et les structures en question mais n'auraient plus d'intérêts à protéger.
- *Consultants*. Le gouvernement sous-traiterait l'examen des programmes et structures et la charge d'élaborer diverses options de réforme. Les responsables politiques et administratifs feraient ensuite un choix entre les propositions.
- *Commissions*. Des gouvernements peuvent nommer des commissions indépendantes chargées d'examiner les priorités gouvernementales et les activités administratives, et d'élaborer des programmes de réforme. Ces commissions peuvent être composées de personnalités venant du secteur public et du secteur privé, et même d'universitaires, et être secondées par des assistants de recherche.

Instruments d'examen

24. Comme l'indique le Tableau 4, les moyens pour mener un examen stratégique ne manquent pas. La différence entre eux tient principalement au choix du responsable et au temps consacré à l'étude. Ainsi, des examens stratégiques peuvent être menés par des ministres ou par leurs plus hauts fonctionnaires, sans doute secondés par des personnes moins haut placées. Ces études peuvent porter sur un seul service ou portefeuille ou sur plusieurs, ou même sur tous les services et organismes publics. Elles peuvent être dirigées par les autorités centrales ou être confiées à des services et agences particuliers.

Se donner le temps nécessaire à l'examen

25. L'un des inconvénients de cette activité tient à ce que les dirigeants ont bien d'autres choses à faire : il est peu probable qu'ils puissent s'occuper sérieusement de l'examen stratégique pendant de longues périodes. À moins que la réforme du secteur public ne soit une priorité du moment, avec de grandes répercussions politiques, il est peu probable que l'examen aille au fond des choses. En raison de ces pressions, il faut trouver des moyens d'utiliser au mieux les très rares moments dont disposent les ministres et vice-ministres. On pourrait, par exemple, adapter les modalités existantes d'affectation et d'élaboration de politiques (modalités d'établissement du budget et des priorités) qui se concentrent souvent sur le court terme, aux fins de réflexion et d'étude de prospective.

Études extérieures

26. Les gouvernements peuvent parfois sous-traiter l'examen à des consultants ou à des commissions. Toutefois, compte tenu des difficultés inhérentes à la gestion de systèmes publics, il est peu probable que ces contrats ou mandats soient confiés à des personnes qui ne connaîtraient pas à fond le fonctionnement des bureaucraties publiques. Les gouvernements peuvent aussi, selon le promoteur de l'étude, constituer des « équipes mixtes » d'experts internes et de spécialistes extérieurs, qui peuvent venir d'autres services publics, du secteur privé, associatif, universitaire, ou être d'anciens fonctionnaires. Si l'on a besoin d'une étude plus approfondie portant sur une durée plus longue, les dirigeants peuvent avoir recours à des experts appartenant ou non au gouvernement, mais les études extérieures peuvent être réalisées dans des délais plus rigoureux.

Encourager l'adoption de nouvelles valeurs

27. Finalement, la réforme a lieu par un changement culturel progressif, par l'adoption ou l'assimilation de nouvelles valeurs au sein de l'État. On peut arriver à cette fin en modifiant les méthodes de recrutement et de promotion⁶ et en introduisant de nouveaux programmes de formation et de perfectionnement. Plutôt que d'annoncer des programmes de réforme, on peut persuader les responsables politiques et administratifs de penser et d'agir en termes de réforme et d'examen, c'est-à-dire obtenir qu'ils soient disposés à poser des questions sur les résultats et à considérer des idées nouvelles. Obtenir un changement culturel est une stratégie à long terme, que les dirigeants politiques et administratifs doivent soutenir sur la durée.

À systèmes différents, difficultés différentes pour l'examen stratégique

28. Les paragraphes qui précèdent constituent une liste longue et sans rigidité dont on peut tirer des stratégies comportant de nombreuses variantes et combinaisons. Toutefois, l'adéquation aux besoins de ces

instruments, pris individuellement ou ensemble, variera considérablement selon les pays de l'OCDE, de même que les exigences d'examen stratégique et de réforme du secteur public. Le Tableau 5 ne donne qu'une très faible idée des possibilités. D'une part, le rôle prépondérant des institutions centrales du gouvernement par rapport aux services et établissements peut varier. D'autre part, la responsabilité de la coordination entre les services et établissements peut, soit revenir au centre, soit être répartie entre les services et établissements, ce qui conduit davantage à des ajustements mutuels.

Deux modèles

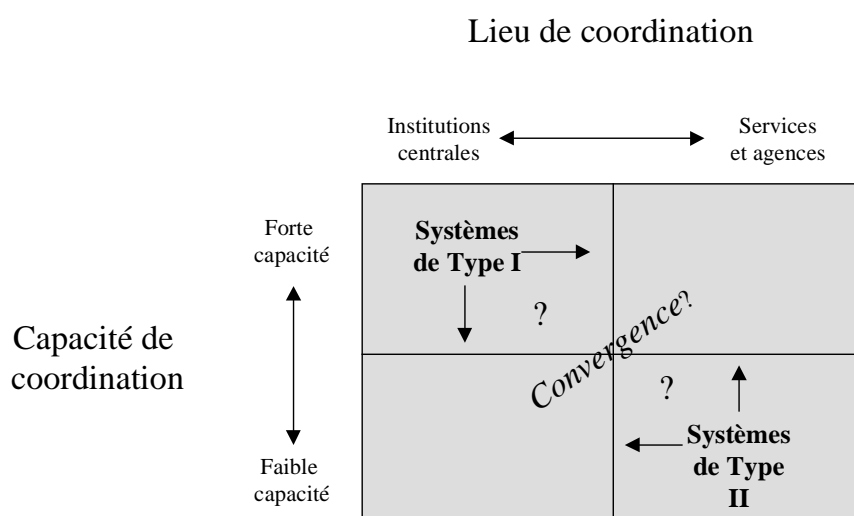
29. Bien que le tableau présente de nombreuses possibilités, il est utile pour mieux circonscrire notre analyse d'identifier deux modèles qui traduisent des traditions distinctes de gestion des affaires publiques dans les pays de l'OCDE. Le premier de ces modèles comprend de puissantes institutions centrales, qui regroupent les fonctions de coordination et de politique administrative. Désigné sous l'appellation de système de Type I, c'est celui du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Canada. Au contraire, le système de Type II a des institutions centrales relativement petites et délègue beaucoup plus de pouvoirs aux services et établissements en matière de politiques, d'administration et de coordination. C'est le cas, par exemple, de pays comme l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas.

Questions importantes

30. À partir de ces modèles, nous pouvons mieux étudier certaines difficultés que présente l'examen stratégique. Comment chaque système réagira-t-il à un changement plus rapide de l'environnement, aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information, et aux exigences croissantes d'une meilleure coordination des activités politiques et administratives ? Et surtout, existe-t-il des occasions pour ces systèmes et leur centre de mieux anticiper et d'accroître les possibilités d'examen stratégique ? Comment obtenir les capacités voulues ? Et y aura-t-il plus tard convergence entre les deux types de systèmes ?

Tableau 5

Qui est chargé de la coordination horizontale ?



Systèmes de Type I : Réformer à partir du centre ?

31. De nombreuses études comparatives ont été publiées sur la réforme du secteur public, l'examen et le déroulement des programmes et, dans une moindre mesure, sur les institutions centrales. Toutefois, l'accent a été mis sur les régimes calqués sur le parlement de Westminster, comme ceux de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, du Royaume-Uni et du Canada. À des degrés divers et à des moments différents, les actions des gouvernements de ces pays ont été données en modèle aux autres pays du groupe et à d'autres pays.

Le centre en tant que catalyseur

32. Depuis une dizaine d'années, on s'intéresse beaucoup à la manière dont les gouvernements lancent des réformes selon les principes de management et les méthodes modernes de gestion des affaires publiques.⁷ Universitaires et praticiens ont étudié et discuté plusieurs questions importantes : restructuration des portefeuilles, des services ou des institutions, réduction des effectifs de la fonction publique proprement dite, adoption de nouveaux systèmes de gestion des ressources humaines, séparation des fonctions opérationnelles et des fonctions de réflexion, recours croissant à la sous-traitance et à des accords de partenariat, adoption de systèmes de prestation de services axés sur le client et faisant appel aux nouvelles technologies, et amélioration de la redevabilité. Dans les systèmes de Type I, *l'initiative* des réformes du secteur public vient du centre, avec des degrés divers de participation des dirigeants politiques.

Le centre en tant que coupable

33. On ne sait toutefois pas bien dans quelle mesure la réforme a transformé les institutions centrales. C'est paradoxal, dans la mesure où les approches managériales et la nouvelle gestion publique sont apparues parce qu'on avait l'impression que des systèmes à contrôle central fortement réglementés non seulement étouffaient l'initiative des services, et personnels de terrain, mais aussi qu'ils rendaient la gestion des affaires publiques coûteuse et passive. Les institutions centrales avaient fixé les règles, guidé et surveillé le système, promis des incitations et des sanctions aux services, et donné des conseils aux responsables politiques sur la manière de gérer le secteur public. Si l'on jugeait que les pouvoirs publics avaient échoué ou dérivé pendant les années 80 et le début des années 90, c'était en grande partie la faute des institutions centrales, qui soit n'avaient pas prévu les difficultés, soit n'avaient pas fait de réformes suffisantes ou persuadé le gouvernement de prendre des mesures plus énergiques. En outre, on signalait des rivalités et des chevauchements entre institutions centrales qui n'étaient pas forcément utiles à l'élaboration de politiques et à la résolution des problèmes signalés par les services et organismes opérationnels.

Stratégies de réforme du centre

34. Pour beaucoup, donc, l'élément clé de la réforme du secteur public devait viser les institutions centrales. Les avis étaient évidemment partagés sur la question de savoir si la responsabilité des échecs identifiés revenait aux dirigeants politiques ou aux institutions centrales et parallèlement, on se demandait s'il était prioritaire de réformer le centre ou le secteur public au sens plus large. Voyons les possibilités :

- *Réformer d'abord le centre.* Il est impossible de mener à bien une réforme radicale et soutenue, à moins de modifier sensiblement la disposition, les politiques, les procédés, la structure et les compétences des institutions centrales. Sinon, la tendance dirigiste de ces dernières reprendra le dessus à long terme, sapant la logique sous-jacente des réformes ;

- *Attendre avant de réformer le centre.* Les institutions centrales peuvent avoir besoin de réformes importantes, mais le gouvernement étant soumis à des pressions croissantes et n'ayant que des occasions limitées de lancer des réformes, il peut être amené à privilégier des réformes plus larges du service public, surtout si la réforme doit être globale. Il faudra assurer la continuité au centre pour diriger et soutenir la réforme, et attendre que celle-ci ait pris pied avant de lancer une réforme des institutions centrales.⁸
- *Mener les réformes en même temps.* L'ensemble du système est soumis à des réformes, en même temps que *certaines* fonctions et structures centrales. Cette stratégie ne se demande pas lesquelles de ces fonctions et structures il faut réformer, ni à quel rythme, et laisse penser qu'on pourrait faire appel à des méthodes de réforme plus subtiles, en modifiant, par exemple, la culture des institutions centrales ainsi que leurs procédés et la remontée d'informations, plutôt qu'en procédant à une restructuration et à une réorganisation générales.

35. Ces options supposent que les responsables politiques adoptent délibérément une approche stratégique, qu'ils prennent consciemment la décision de suivre une de ces méthodes. Mais les gouvernements sont peut être arrivés par hasard à certains schémas de réforme, ou ont adopté en chemin une stratégie qui s'est imposée toute seule.⁹ Quelles que soient les intentions déclarées des gouvernements, il est utile de déceler les schémas en jeu, car nous pouvons alors faire des hypothèses plus solides sur les stratégies, délibérées ou spontanées, qui ont donné les meilleurs résultats, et dans quelles circonstances.

Les institutions centrales ont évolué

36. Déterminer les stratégies adoptées par les systèmes de Type I exige une étude approfondie et soutenue mais, après une décennie de restructuration du secteur public, nous pouvons supposer que les institutions centrales ne sont pas passées au travers de la réforme. Tel devrait être le cas, quel que soit le degré de participation des pouvoirs politiques et administratifs et leur engagement réel pour la réforme. En utilisant des méthodes traditionnelles, on pourrait s'efforcer d'identifier les changements structurels (élimination, consolidation ou prolifération d'institutions centrales), déterminer si les crédits budgétaires et les ressources humaines affectés aux institutions centrales ont augmenté ou diminué par rapport à l'ensemble de la fonction publique, ou encore, évaluer la réputation de leurs dirigeants politiques et administratifs. La question qui se pose est de savoir si ces indicateurs peuvent capter les manières plus subtiles mais peut-être plus importantes dont les institutions centrales ont évolué, et s'ils permettent de faire des comparaisons utiles entre pays.

Les centres sont opaques

37. Si les méthodes traditionnelles restent des points de départ essentiels, elles sont loin de tout saisir. Par exemple, dans la plupart des systèmes, les institutions centrales de l'État paraissent, à distance, inévitablement puissantes et concentrées (comme l'implique généralement le terme "centre"). Toutefois, les praticiens savent bien que le tableau est plus compliqué et confus pour ceux qui travaillent au centre ou pour certaines parties des services qui ont régulièrement affaire au centre. Les institutions centrales sont difficiles à cerner, pour trois raisons. D'abord, elles ont des fonctions trop larges et un champ d'action trop vaste pour qu'il soit aisé de faire des généralisations sur leurs pratiques et leur efficacité. Ensuite, la responsabilité d'élaborer, de mettre en oeuvre et de surveiller les politiques est *partagée* entre les institutions centrales et les services qu'elles contrôlent (c'est le cas de la fonction ressources humaines). Enfin, il est difficile d'établir des critères pour évaluer l'efficacité du centre dans un pays, du fait que les fonctions et la taille des institutions centrales varient selon les pays. Bref, faute d'adopter des principes et

des stratégies de collecte de données qui reconnaissent et modélisent ces réalités, nous risquons d'avoir une idée fautive de leur fonctionnement.

Analyse du centre dans les systèmes de Type I : une autre méthode

38. J'ai suggéré ailleurs qu'il serait peut-être plus utile de préciser les fonctions qui relèvent du centre,¹⁰ ainsi que les domaines spécifiques de politique administrative que ces fonctions recouvrent. La liste figurant au Tableau 6 n'est pas exhaustive, mais devrait suffire à illustrer mon propos. Chaque domaine de politique administrative relève généralement de bureaux centraux précis (cellules faisant partie d'une institution centrale plus large) qui se trouvent au cœur d'un réseau d'organismes et de services publics intéressés ou affectés, qui peut comprendre des fonctionnaires d'autres bureaux centraux.

Tableau 6

Domaines de responsabilités administratives

- *Établissement de priorités* (application des priorités, traitement des urgences, affectation des réserves) ;
- *Établissement du budget* (analyse des dépenses, production d'estimations, gestion des réserves) ;
- *Innovation en matière de gestion* (nouveaux mécanismes de prestation de services, évaluation des institutions, qualité des services) ;
- *Gestion des ressources humaines* (négociations collectives, administration des prestations sociales, classification, mutations, formation) ;
- *Politiques administratives* (achats, liberté de l'information et respect de la vie privée, informatique, immobilier) ;
- *Mesures de discrimination positive* (en faveur des femmes, des minorités, des handicapés, des indigènes, et parfois des langues officielles) ;
- *Gestion financière* (audit, évaluation, systèmes de contrôle financier, latitude budgétaire) ;
- *Services juridiques* (conseils juridiques, gestion des contrats, contentieux, etc.). Bureaux centraux et réseaux administratifs

39. La méthode fait appel aux études qui ont été menées sur les réseaux et les politiques collectives pour comprendre les liens entre des bureaux centraux spécifiques et des acteurs situés au centre et hors du centre. Elle laisse entendre que l'influence peut découler davantage de l'information, de la consultation, des bonnes pratiques, de l'échange d'idées et de groupes d'experts n'appartenant pas au centre que des approbations officielles, des autorisations préalables et des limites imposées par les bureaux centraux. Elle envisage aussi le fait que les ministères peuvent avoir des compétences et des capacités supérieures à celles des bureaux centraux, surtout s'ils sont à la pointe des technologies de l'information. Le centre peut donc être en phase de "rattrapage" par rapport à d'autres parties de la fonction publique et ses politiques peuvent se borner à prescrire ce qui se fait déjà. En revanche, certains services peuvent être en retard et avoir besoin du soutien du centre. On peut en déduire que des observateurs devraient déterminer la situation générale des bureaux centraux et évaluer leurs capacités relatives par rapport aux services de leur réseau¹¹.

Les institutions centrales en tant que « paniers organisationnels »

40. Cette manière de voir les institutions centrales est frappante à plusieurs égards. D'abord, chaque réseau représente des domaines différents de politiques et de règles administratives, et chacun a ses pratiques communes à la fonction publique qui s'appliquent à tous les bureaux centraux, services et antennes. Plutôt que de regarder les institutions centrales et leur influence du point de vue de l'organisation, il vaudrait mieux, suggère cette méthode, considérer des groupes précis de tâches axées davantage sur des fonctions et des connaissances, puis examiner les relations entre les bureaux centraux et ceux qu'ils s'efforcent d'influencer, de réglementer ou de contrôler. Ensuite, nous devrions peut-être faire moins attention au nombre et à la taille des institutions centrales et voir plutôt les structures institutionnelles (cabinet ou conseil de direction) en tant que « paniers » organisationnels hébergeant les bureaux centraux et leurs fonctions. Il y a lieu d'examiner de plus près des bureaux spécifiques et leurs réseaux pour déterminer la manière dont chacun est géré, dont ils répondent à l'évolution des exigences, et dont ils déterminent et adoptent les pratiques optimales. En d'autres termes, cette approche met moins l'accent sur la structure officielle et davantage sur les capacités et l'apprentissage.

Difficultés d'intégration

41. Si ce cadre nous invite à nous concentrer sur les différences qui existent au sein des institutions centrales et entre elles, il devrait aussi attirer l'attention sur la difficulté de l'intégration. Cela permet de répondre plus systématiquement à une critique souvent faite à l'encontre des institutions centrales, à savoir qu'elles ne coordonnent pas les mesures et les exigences de remontée d'informations que de nombreux petits bureaux centraux imposent aux services, critique que l'on peut résumer ainsi : « la main droite ne sait pas ce que fait la main gauche ». Comme je l'ai dit ailleurs :¹²

« On tolère maintenant très mal les initiatives non coordonnées de réglementation et de gestion lancées par les institutions centrales, parce qu'une succession de coupes budgétaires et de réductions des ressources s'est révélée être une manière coûteuse et peu efficace de gérer le changement, parce qu'à l'avenir la réforme de la fonction publique a toutes chances d'être radicale plutôt que progressive et parce que les institutions centrales elles-mêmes sont de plus en plus visées par les réductions de ressources. Il en résulte que les pouvoirs publics et les institutions centrales doivent définir de nouveaux processus, structures et régimes administratifs intégrés. Cela soulèvera des questions sur les responsabilités et sur les rôles essentiels des institutions centrales ».

42. Ces questions sont aussi conformes à l'intérêt que suscite depuis peu de temps la gestion transversale des affaires publiques et à la nécessité de fournir aux organismes opérationnels des services à guichet unique à partir du centre ou, à tout le moins, des politiques plus coordonnées et cohérentes. La question de savoir si et comment l'on peut améliorer l'intégration et la coordination – en mettant en place de meilleures politiques, ou en modifiant les procédés et mesures en place, ou en établissant de nouvelles structures (telles que bureaux ou comités de coordination) – sera résolue différemment selon les problèmes à régler.

Rôle de plus en plus stratégique du centre

43. Dans les systèmes de Type I, les institutions centrales ont évolué, à des degrés divers, par suite de l'adoption de réformes répondant aux méthodes modernes de management ou, de manière plus pragmatique, en raison d'une réduction des ressources. L'opinion qui en résulte est que le centre devrait être plus stratégique et éviter d'intervenir au jour le jour dans les affaires des services. Sa fonction première devrait être de connaître et d'appliquer les priorités du gouvernement, de veiller à ce que les

services aient des plans d'action crédibles et puissent rendre des comptes, d'encourager l'ensemble de la fonction publique à tirer des leçons des bonnes pratiques, et d'entreprendre des études stratégiques. Dans la nouvelle optique, ces études stratégiques seront dirigées à partir du centre, mais réalisées en coopération avec les services. Cette position a deux justifications : d'abord, le centre peut profiter des connaissances de services et éviter le syndrome de la tour d'ivoire ; ensuite, il peut acquérir des connaissances auprès de ces services en les associant davantage à ses activités, du fait qu'il a, lui aussi, souffert de coupes budgétaires.

Tenir compte des signaux contradictoires

44. Ce cadre peut aussi avoir des conséquences pratiques pour les responsables politiques et administratifs des institutions centrales. L'adoption des principes modernes de management a donné lieu à des malentendus et à des frustrations dans la fonction publique, du fait que le centre s'est engagé à donner plus de latitude aux services tout en se réservant le droit d'intervenir et de réglementer leurs activités. Ils se plaignent souvent que le centre leur envoie des signaux contradictoires. Les termes et les concepts traditionnels qui servent à décrire les activités des institutions centrales n'indiquent pas clairement la manière dont le centre mène désormais ses affaires, parce qu'il s'agit en fait de fonctions différentes répondant à des impératifs différents. En disposant d'un cadre qui reconnaisse l'existence d'impératifs différents associés à chaque fonction et de rôles et responsabilités différents pour le centre, on peut réduire les tensions, restaurer la confiance et faire mieux correspondre les attentes du centre avec celle des autres parties du service public, y compris des représentants élus et des commissaires aux comptes.

Systèmes de Type II : problèmes de coordination et de cohérence

45. Si les gouvernements et les universitaires de tous les pays de l'OCDE ont en grande partie accepté la rhétorique sur le managerialisme et la nouvelle gestion publique, les pays dont les systèmes n'appartiennent pas au Type I ont été très réticents à adopter l'ensemble du programme de réformes, doutant qu'ils soient efficaces et compatibles avec les cadres politiques et administratifs de pays différents.

Un réexamen

46. Si l'on peut considérer le cadre conceptuel décrit ci-dessus comme une réaction à l'encontre de la conception traditionnelle du fonctionnement du centre dans des systèmes de Type I, ce cadre doit, lui aussi, subir une adaptation considérable pour les systèmes de Type II. Non seulement il ne s'agit plus de présenter automatiquement les systèmes de Type I comme des modèles, mais on peut aller plus loin et dire que, ces derniers temps, l'examen stratégique et la réforme du secteur public se sont timidement efforcés de faire évoluer les centres des systèmes de Type I dans le sens d'un rapprochement avec les systèmes de Type II.

Centres plus petits

47. Les systèmes de Type II n'ont pas de centres aussi conséquents que ceux des systèmes de Type I, qu'il s'agisse de l'influence du bureau du Premier ministre ou du nombre et de la taille des institutions centrales. Les bureaux qui épaulent le Premier ministre et le cabinet sont souvent relativement petits, et s'occupent principalement de faciliter les activités ordinaires et de servir d'intermédiaires, au lieu de lancer de grandes initiatives. Ce sont les services qui ont le pouvoir d'établir des politiques et de régler les questions administratives horizontales, et qui remplissent de nombreuses fonctions énumérées dans le Tableau 6. L'une des raisons en est que les pays de Type II comme l'Allemagne, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas, ont une forte tradition de droit administratif, qui confère une autonomie aux administrations.

Ils ont aussi en général des systèmes électoraux menant à des gouvernements de coalition, ce qui renforce l'autonomie administrative ; la nomination de ministres et l'attribution de portefeuilles sont négociées, et ces ministères et portefeuilles sont donc considérés comme la « propriété » d'un parti, pour temporaire qu'elle soit.

Répartition des responsabilités

48. Pour les critiques des centres trop puissants des systèmes de Type I, le modèle du Type II doit paraître l'archétype de ce que visent leurs réformes. Dans les systèmes de Type II, les services n'ont pas à craindre l'ingérence d'institutions centrales puissantes ou hostiles aux réformes ; l'aptitude même du Premier ministre à s'occuper des détails est limitée. Cela ne signifie toutefois pas qu'il y ait moins de règles administratives ou de mécanismes de coordination, mais plutôt que beaucoup de pouvoirs centraux des systèmes de Type I sont *délégués* aux services. On peut donc dire, de façon plus précise, que de nombreux services sont responsables des politiques administratives de l'ensemble de l'État.

Impulsion donnée par les centres de Type II

49. Si les systèmes de Type II peuvent fournir un modèle intéressant pour certains critiques des systèmes de Type I, ils ne se prêtent pas autant à des efforts concertés du centre en faveur d'examen stratégiques et de réformes du secteur public, même si la réforme apparaît justifiée aux yeux de plusieurs groupes appartenant ou non à l'administration. La conjugaison d'une autonomie administrative et d'un gouvernement de coalition peut aller à l'encontre d'initiatives centrales. Toutefois, les systèmes de Type II ne sont pas à l'abri des pressions budgétaires ; ils sont exposés aux technologies nouvelles et ils doivent tenir compte des revendications des citoyens, des groupes d'intérêt et des autres gouvernements en matière d'amélioration des politiques et des régimes administratifs. Comme ceux des systèmes de Type I, leurs responsables politiques et administratifs doivent répondre aux nouveaux besoins et aux nouvelles exigences, mieux coordonner leurs politiques et leurs programmes, et le faire plus vite et à moindre frais. S'ils essaient de lancer des réformes généralisées du secteur public, ils doivent compter davantage sur le consensus et la collaboration et peut-être sur des moyens informels. En outre, étant donné que de nombreux pouvoirs sont délégués aux services, c'est par ajustement mutuel plutôt que par décret central qu'il faudra réduire les chevauchements et faire mieux coïncider les politiques administratives.

Autres méthodes de réforme

50. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que les systèmes de Type II étouffent l'examen et la réforme, mais plutôt que les dirigeants politiques et administratifs répondent autrement aux pressions et aux problèmes. Par exemple, pour répondre aux exigences extérieures de coordination et d'harmonisation des politiques ou des services, il est probable que, dans les systèmes de Type II, on arrivera à compromis entre deux ou plusieurs services, alors que dans les systèmes de Type I, les institutions centrales exerceraient une pression dans le sens voulu. On peut aussi prévoir qu'un examen stratégique et une réforme auront plus de chances d'être lancés dans des domaines de compétence des services, du fait que leurs dirigeants politiques et administratifs ont l'autonomie voulue pour procéder aux réformes. Ces responsables feront donc davantage appel aux mécanismes énumérés dans le Tableau 4, tels que les réexamens d'activités et les examens lancés à un niveau plus local par des services, des équipes mixtes, et des commissions, pour jeter les fondements de la réforme.

Exigences croissantes de coordination

51. Mondialisation, pressions budgétaires et innovation technologique ont créé des problèmes politiques et administratifs qui exigent un ajustement mutuel, et même un consensus, entre des services et des agences relativement autonomes.¹³ Ces derniers peuvent avoir affaire plus souvent à de nouveaux clients, et par conséquent à d'autres services. Faute de renforcer la coordination, ils risquent de laisser passer l'occasion de prendre de meilleures décisions, d'améliorer les services, d'accroître l'efficacité et d'accélérer l'ajustement. À tout le moins, pour s'attaquer à ces problèmes, il faut que les services se fassent davantage confiance et trouvent des moyens d'assurer une coordination, ce qui pourrait se faire de manière ponctuelle par l'intermédiaire de comités et de groupes de travail. Les difficultés peuvent toutefois être de nature à exiger des mécanismes de coordination plus permanents, tels que comités couvrant l'ensemble de la fonction publique et secrétariats regroupant différents services (qui constitueraient de petites institutions centrales ou secrétariats d'État dans les systèmes de Type D). Il faut, toutefois, trouver un juste milieu entre la nécessité d'améliorer la coordination et le coût potentiel de cette coordination ; outre les avantages déclarés de la coordination, il faudrait aussi évaluer les mécanismes pour savoir dans quelle mesure ils réduisent la complexité et la bureaucratie associées à la coordination. Les problèmes politiques changent sans cesse, et la performance des mécanismes de coordination devrait être soumise à un examen régulier.

Cohérence et apprentissage ?

52. J'ai soutenu que, dans les systèmes de Type II, l'examen stratégique et la réforme n'ont en général pas de caractère global et ne sont pas lancés en grande fanfare comme dans les systèmes de Type I. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils n'ont pas lieu ; en fait, il est possible que ces activités soient plus répandues que dans les systèmes de Type I, car l'autonomie administrative doit être plus propice à des initiatives locales en réponse à des difficultés locales. Cela pose un problème pour les responsables politiques et administratifs, qu'ils se trouvent ou non au centre : ils doivent trouver des moyens de mettre au point de nouvelles politiques, d'encourager les fonctionnaires à tirer des enseignements de ce qui se passe dans l'ensemble de la fonction publique, et d'assurer que les institutions rendent des comptes et améliorent leur crédibilité vis-à-vis des citoyens et des élus. Cela exige la mise en place de contrôles généralisés, l'établissement de rapports d'activité et l'existence de comportements stratégiques allant au delà des activités d'un seul ministère, d'un seul service ou d'une seule agence. Il est intéressant de se demander si les centres plus petits de Type II, ou les services et agences dotés de délégation de pouvoirs peuvent assurer une telle cohérence stratégique.

Difficultés transversales communes

53. Le cadre décrit ci-dessus devrait être utile pour réfléchir à l'examen stratégique, à la réforme et au rôle du centre dans les systèmes de Type II, mais avec une ou deux modifications. En raison de la délégation des pouvoirs centraux et de l'autonomie administrative dont jouissent les services, ceux-ci opèrent depuis longtemps transversalement pour atteindre leurs objectifs. Le cadre servirait à comparer la manière dont des réseaux administratifs différents fonctionnent, et à évaluer si les bureaux chargés de concevoir, suivre et appliquer les politiques font bien leur travail. En même temps, il soulève deux questions : dans quelle mesure les multiples bureaux répartis dans l'ensemble du système s'occupent-ils d'intégration et de l'effet cumulatif qu'ont ces politiques sur des services et agences spécifiques ? Dans quelle mesure s'efforcent-ils de transmettre la réforme à d'autres parties prenantes ?

Prenons du recul : y a-t-il convergence des systèmes de Types I et II?

54. J'ai soutenu que, lorsqu'on réfléchit à l'examen stratégique et à la réforme dans différents pays, il importe de tenir compte du contexte institutionnel. Toutefois, tous les gouvernements ont affaire à des citoyens et à des groupes d'intérêt mieux informés, à des problèmes plus compliqués, à des forces qui font déborder l'élaboration des politiques des frontières conventionnelles, et à des citoyens plus exigeants qui réclament une réaction rapide et équitable.

Projection d'une image cohérente

55. Il en résulte que tous les gouvernements doivent trouver de nouveaux moyens d'examiner les priorités et les pratiques, de coordonner les mesures et les réformes, et de projeter une image cohérente à l'extérieur. Quel que soit le contexte politique, historique ou administratif, ils devraient avoir pour objectif commun d'utiliser au mieux les impôts et les deniers publics.

Limites de la thèse de la convergence

56. Cette analyse devrait déboucher sur l'idée que la convergence supposée de la réforme (c'est-à-dire la fin de l'idéologie sur la réforme du secteur public) pourrait aller de pair avec une convergence des pratiques des systèmes de Types I et II. Les systèmes de Type I s'efforcent de réduire l'ingérence du centre et de donner plus de latitude aux services et agences (on trouvera à l'Annexe I une analyse générale du cas du Canada), alors que les systèmes de Type II cherchent à améliorer la coordination entre services et agences. Il est peu probable que ces tendances l'emportent sur les différences plus fondamentales entre systèmes de gestion publique, qui déterminent les possibilités concernant non seulement la nature de l'examen stratégique et de la réforme du secteur public, mais aussi la portée de la réforme et le lieu d'où vient l'initiative. Toutefois, il se peut qu'il y ait convergence dans certains domaines (ressources humaines ou technologie de l'information, par exemple), ce qui permet de penser que les pays auraient intérêt à procéder à une recherche plus systématique et à des débats plus approfondis. C'est pourquoi le Tableau 5 représente ces thèmes sous forme de questions empiriques.

Mieux concevoir les comparaisons

57. C'est pour cette raison que le cadre devrait servir à mieux comprendre ce qui se passe dans chaque système, et à en tirer des enseignements. Il attire l'attention sur la délégation et la coordination de diverses fonctions administratives, et décrit de manière plus exacte le fonctionnement des gouvernements. En combinant ce cadre avec une perspective extérieure des pouvoirs publics, c'est-à-dire une vue de l'État par les clients, les citoyens ou les collectivités, les responsables politiques et administratifs devraient disposer d'un jeu d'instruments utile pour évaluer les options en matière d'examen stratégiques, de mécanismes de coordination et de stratégies permettant de donner une certaine cohérence à la réforme du secteur public.

Gestion de l'examen stratégique et de la réforme du secteur public : quelques suggestions

58. Une autre manière d'aborder l'examen stratégique et la réforme consiste à voir les difficultés qu'ils présentent à divers stades pour les responsables. On pourrait établir un cadre plus élaboré, mais je me bornerai ci-dessous à envisager les stades de l'examen et de la planification, de l'exécution et de la consolidation. La plupart des améliorations suggérées devraient s'appliquer aux systèmes de Type I

comme de Type II mais s'il ne semble pas en être ainsi, je mentionnerai les pressions différentes qui s'exercent dans les deux cas.

Conditions nécessaires au lancement d'un examen stratégique et à l'établissement de plans d'action

59. Il est impossible de compter sur des certitudes alors que l'environnement politique et économique dans lequel les gouvernements opèrent peut changer rapidement. Il faut, néanmoins, lancer les examens stratégiques en ayant pleinement conscience des chances qu'ils ont d'aboutir et du soutien probable que les responsables politiques et administratifs accorderont, non seulement à l'examen lui-même, mais aussi aux réformes qui pourraient en résulter. Il s'agit de veiller à une affectation rationnelle de ressources rares, mais aussi de minimiser le risque de surprise politique et de déception pour les fonctionnaires et les groupes intéressés. C'est l'étendue de ce soutien qui déterminera la portée de la réforme et circonscrit le champ d'élaboration et d'exécution de réformes.

Degré de participation

60. Plusieurs facteurs influencent l'intérêt que portent les politiciens à la réforme administrative, et par conséquent, sur le choix des mécanismes d'examen. D'abord, la culture politique de différents pays peut créer des attentes différentes quant à la mesure dans laquelle les dirigeants politiques doivent participer à la réforme du secteur public. Ensuite, plus le pays est petit, plus il y a de chances pour que les responsables politiques s'y impliquent, du fait que les problèmes administratifs sont beaucoup plus faciles à saisir. En troisième lieu, plus le champ de l'examen et des réformes envisagées est large, plus les répercussions sont importantes pour les programmes politiques et, par conséquent, plus les politiciens seront attentifs. Enfin, si les bureaux chargés d'entreprendre et de superviser les examens disposent de ressources et jouissent de la confiance des dirigeants politiques, il ne sera pas aussi nécessaire d'avoir recours à des mécanismes d'examen externes.

Problèmes de gestion

61. Il faudrait trop de temps pour examiner les avantages et les inconvénients de chaque instrument mentionné dans le Tableau 4, d'autant plus qu'ils peuvent être utilisés en conjonction, mais il y a plusieurs problèmes généraux de gestion à signaler. D'abord, plus l'examen est global (en d'autres termes, plus les équipes ou comités y participant sont nombreux), plus on risque de laisser passer les précieux instants du calendrier politique où il serait possible de faire avancer la réforme. Ensuite, comme il a déjà été noté, il y a des arbitrages à faire entre deux extrêmes : faire participer les ministres et hauts fonctionnaires à l'examen et à la planification ou le confier à des responsables qui seront dispensés de leurs activités ordinaires, une option intermédiaire consistant à faire seconder les dirigeants très occupés par un personnel spécialement affecté à l'examen stratégique. Même si l'on juge souhaitable de procéder à une étude indépendante, il est difficile d'imaginer que l'équipe ou la commission chargée de l'étude travaillera sans avoir affaire aux bureaux ou services responsables du domaine étudié – elle aura besoin d'information pour mener au mieux cette étude.

Risques liés à une étude extérieure

62. D'abord, un examen extérieur ou indépendant peut prendre plus longtemps, non seulement pour arriver à des conclusions, mais aussi pour rallier les hauts fonctionnaires à ses conclusions. En conséquence, on risque de laisser passer de bonnes occasions de faire avancer la réforme. Ensuite, il est plus probable que des conseillers extérieurs sous-estimeront les réalités politiques et bureaucratiques, et

que les options recommandées seront connues du public avant que les dirigeants politiques ne soient disposés à prendre fermement position, ce qui risque de faire rejeter prématurément les réformes proposées. Il n'est donc pas surprenant que, compte tenu de la fluidité croissante des milieux politiques, les pouvoirs publics soient moins disposés à s'adresser à des commissions ou à des comités indépendants pour mener des études qu'ils ne l'étaient il y a une vingtaine d'années.

Participation du public

63. Nombreux sont les gouvernements qui ont appris que, pour que la réforme du secteur public réussisse, il faut que les mesures prises et les méthodes utilisées soient jugées justes et cohérentes, à l'intérieur comme à l'extérieur, y compris le processus d'examen. Par exemple, à la fin des années 80 et au début des années 90, les gouvernements ont eu relativement peu de mal à réduire leurs déficits, à une époque où leurs administrés étaient dans l'ensemble favorables aux stratégies adoptées et jugeaient que le fardeau ne pesait pas trop lourdement sur certains groupes ou sur certains secteurs. Par ailleurs, il est probable que les fonctionnaires de rang intermédiaire accepteront plus facilement les réexamens et les réformes lorsque les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires reconnaîtront leur apport et se référeront aux examens précédents et aux « avis de réforme », même si les réformes rendent leur position incertaine. Ainsi, l'interaction entre la perspective d'ensemble du gouvernement et les examens plus spécifiques revêt une grande importance; elle signifie que les services prendront aussi plus au sérieux les examens et les objectifs.

Application de la réforme

64. Une fois que le gouvernement a accepté le programme de réforme, il peut commencer à préparer son application. Par programme, j'entends un plan d'action qui ne comporte pas forcément un train de mesures immédiates, bien pensées et suivant une chorégraphie rigoureuse. En fait, dans certains cas, le programme peut consister à lancer et à appliquer une série d'initiatives, apparemment sans rapport les unes avec les autres, au cours d'un mandat ; dans d'autres cas, le gouvernement lancera plusieurs initiatives à la fois, sans réfléchir à tous les détails ni aux effets d'interaction entre les diverses initiatives, parce que le moment est propice et que les mesures sont justifiées sur le plan politique. Dans ce cas, il ne fait aucun doute que les programmes seront modifiés en cours de mandat.

Soutien à une réforme sélective

65. Plus les réformes envisagées dans le programme sont sélectives, plus les bureaux pourront utiliser les ressources existantes et les réseaux administratifs pour en faciliter l'application. En outre, même si la réforme envisage un changement important par rapport aux pratiques antérieures, le système devrait être en mesure de consacrer des ressources suffisantes à la mise en oeuvre de la réforme et à l'ajustement tout en restant apte à mener ses activités ordinaires et à répondre aux exigences des responsables politiques. Dans la mesure où la réforme sélective et la transition comportent des innovations, les autres bureaux auront moins de mal à suivre l'expérience et à en tirer des leçons. C'est pour ces raisons que les stratégies de réforme sélective paraissent attrayantes. En revanche, comme les réformes ponctuelles, les réformes sélectives manquent de perspective et de vision générale susceptibles d'indiquer aux fonctionnaires et aux citoyens la manière dont un gouvernement et sa fonction publique évoluent.

Soutien à une réforme globale

66. À mesure que les programmes de réforme deviendront plus généralisés et plus ambitieux, on aura davantage besoin de nouvelles structures et de nouvelles méthodes pour faciliter l'application. Dans les systèmes de Type I comme dans ceux de Type II, il sera crucial de déterminer dès que possible s'il convient ou non de confier l'exécution à des organismes existants, et de la mener selon des méthodes et des calendriers déjà établis. Par exemple, on pourrait adapter les exercices d'établissement de priorités pour l'approbation des projets ministériels, ou les modalités annuelles d'élaboration et d'affectation du budget, pour traiter d'un problème plus vaste ou plus épisodique. Cela suppose que les bureaux chargés d'administrer ces processus ont assez de personnel qualifié pour s'acquitter de cette nouvelle tâche.

67. Une autre solution consisterait toutefois à créer des structures indépendantes pour guider au moins la première phase de l'exécution. À mesure que les réformes deviendront plus générales et plus radicales, les difficultés de coordination s'accroîtront. Il faudra coordonner les activités de bureaux plus nombreux, organiser davantage de négociations au centre et entre services et agences intéressés, et les calendriers d'exécution risqueront de prendre du retard. Il existe plusieurs possibilités pour surmonter ces difficultés :

- *créer un secrétariat exécutif.* Ce secrétariat établirait un calendrier et veillerait à ce que les services et agences atteignent leurs objectifs budgétaires et autres, qu'ils répondent à l'esprit des réformes et, selon la taille du secrétariat, il pourrait éventuellement aider les services à faire une planification plus détaillée. La durée de vie de ce secrétariat pourrait être plus ou moins longue.
- *Fournir une aide à l'arbitrage.* Si la réforme donne lieu à des négociations entre services et organismes, les bureaux centraux voudront peut-être établir des cellules spéciales, sinon les services devront se débrouiller chacun pour soi et les plus grands ou les mieux placés d'entre eux risquent d'être favorisés. On pourrait fournir des services d'arbitrage en créant des cellules temporaires composées de fonctionnaires détachés.
- *Mettre en place des guichets uniques.* Les services et agences peuvent avoir affaire à des représentants de plusieurs bureaux permanents ou temporaires. Il y a deux options : la première consiste à créer des équipes "virtuelles", composées de membres de tous les bureaux, pour traiter des affaires de chaque service, de façon à pouvoir faire appel aux spécialistes voulus ; la seconde méthode serait de créer des équipes temporairement dispensées de tout autre travail, dont le personnel s'occuperait exclusivement d'aider le service ou l'agence à appliquer la réforme.¹⁴
- *Souplesse et fermeté.* Le centre devrait résister à la tentation d'appliquer le même modèle à tous les services, sauf pour ce qui est des dates butoir. Sauf si les bureaux centraux ont soigneusement préparé le terrain, il est bon de laisser une certaine latitude aux services en matière d'établissement et de présentation des rapports. On peut gagner beaucoup de temps, économiser de l'énergie et éviter l'acrimonie en organisant des consultations préalables sur certaines questions.

68. Ces dispositifs et ces stratégies peuvent être employés individuellement ou conjointement. Il devrait, toutefois, être plus facile de les adopter dans les systèmes de Type I, qui sont dotés de centres plus puissants et peuvent donner des ordres, que dans les systèmes de Type II, qui seraient sans doute obligés de négocier la mise en place de ces dispositifs avec les services et agences. Dans les deux cas, toutefois, il faut que le système subisse une modification temporaire, mais parfois substantielle, pour s'orienter dans de

nouvelles directions. Il est aussi très important de s'assurer que le système a des ressources à consacrer à cette tâche.

Risques liés à une réforme globale

69. Les réformes globales couvrent forcément un plus grand nombre de services et d'organes, ce qui crée des problèmes de fond et des difficultés de gestion plus variés et parfois imprévisibles. Même s'ils sont étoffés, les bureaux qui mènent les réformes n'auront que des ressources limitées pour en surveiller et en gérer l'application ; il est inévitable que certaines réformes n'aient pas les résultats voulus et que la transition ne se fasse pas sans heurt dans certains services et organismes.¹⁵ En outre, à mesure que s'amointrira le capital politique que les ministres peuvent tirer d'un franc soutien aux réformes, les bureaux auront plus de mal à maintenir l'élan nécessaire à une réforme globale.

Consolidation de la réforme

70. Une fois les réformes mises en oeuvre, et la transition terminée, le travail ordinaire et les impératifs politiques reprennent le dessus pour la fonction publique. Les dispositifs de coordination et le désir d'arriver à des résultats s'estomperont ou disparaîtront, à mesure que les personnes recrutées pour appliquer la réforme retourneront à leur poste précédent ou seront mutées ailleurs. À moins que de nouveaux problèmes ne se posent, les bureaux centraux ou extérieurs reviendront à leurs fonctions habituelles et à leurs réseaux administratifs. Si tel est le cas, une importante occasion stratégique aura été perdue.

Rétrospective

71. C'est à ce moment précis que les promoteurs de la réforme devraient demander aux participants d'évaluer leur expérience récente, depuis le début du processus d'examen jusqu'à la fin de l'application des réformes retenues. Cela peut se faire par l'organisation de colloques, la commande de rapports sur le déroulement de la réforme, ou le financement d'étude d'évaluations. L'un des objectifs de ce travail devrait être de savoir comment les participants pourraient mieux résoudre des problèmes semblables à l'avenir. Il faudrait aussi veiller à ce que les leçons tirées de cet exercice, à propos d'innovations ou d'erreurs, soient diffusées au delà du cercle des participants, pour que d'autres membres du système puissent aborder leur propre programme de réforme en meilleure connaissance de cause. L'un des risques liés aux systèmes qui font appel à des réformes progressives ou ponctuelles est qu'ils ont moins de chances d'obtenir une image cohérente des progrès et des réalisations et de la diffuser à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public.

Mémoire institutionnelle

72. Les études rétrospectives développent la mémoire institutionnelle, qui peut être menacée dans les systèmes ayant un roulement rapide de personnel ou de nombreux départs en retraite. C'est aux centres puissants des systèmes de Type I qu'il appartient naturellement de procéder à une réévaluation, puisque ce sont souvent eux qui ont lancé la réforme et qu'ils comprennent des institutions chargées du perfectionnement des hauts fonctionnaires et de la formation des futurs cadres. Mais ce rôle peut aussi être confié à un bureau dans les centres des systèmes de Type II ; il s'agirait d'une activité qui ne serait pas agressive à l'égard du reste du système et qui, à juste titre, mettrait les politiciens et fonctionnaires centraux au courant de l'état de la réforme.

Prospective

73. La réflexion ne doit pas nécessairement se borner à une rétrospective. Elle peut donner l'occasion aux cadres et au personnel de faire aussi de la prospective, de déterminer les pressions et les besoins nouveaux, de proposer de nouvelles priorités stratégiques et objectifs à atteindre et d'examiner le type de compétences qui seront nécessaires pour répondre aux exigences nouvelles. Elle peut aussi donner l'occasion de déterminer si les nouvelles pratiques adoptées par les bureaux pour répondre aux impératifs d'examen et de réforme devraient être diffusées plus largement, ou éventuellement appliquées à des questions plus ordinaires par un changement de structure ou de méthode. Enfin, même si la réforme récente n'était constituée que d'une série d'initiatives ponctuelles, les responsables politiques et administratifs devraient néanmoins ménager des occasions de faire le point et de déterminer les directions dans lesquelles le système a dérivé, ce qui devrait mener à une meilleure prise de conscience stratégique.

Élargissement de l'intérêt à l'égard de la réforme

74. Pour consolider la réforme, il faut parfois y intéresser un public plus nombreux. Ces dernières années, comme les pouvoirs publics ont eu tendance à sous-traiter les services et à faire plus souvent appel à des organes autonomes, les bureaux internes se sont efforcés d'intégrer des objectifs de performance dans leurs rapports, jetant ainsi les bases d'une responsabilisation et d'un apprentissage. Toutefois, si les bureaux doivent réduire leurs frais et leurs ressources, ils verront diminuer leurs capacités traditionnelles de suivi et de réflexion. Ils devront trouver d'autres moyens de surveiller le travail des organismes, agences et autres prestataires de services, surtout si l'on s'efforce d'*accroître* la reddition de comptes. À cet égard, on peut utiliser les plans d'entreprise et les systèmes de gestion des résultats, non seulement à des fins internes, mais aussi pour intéresser un plus grand nombre de gens à l'information que produisent ces systèmes, notamment parlementaires, journalistes, universitaires, groupes d'intérêt et citoyens. Une telle optique tournée vers l'extérieur peut être difficile à adopter pour des dirigeants politiques directement responsables des résultats obtenus par les services et agences, mais elle devrait présenter moins de problèmes dans les systèmes où ces services et agences sont plus autonomes des pouvoirs politiques.

Conclusions : apprentissage et cohérences dans les différents systèmes

75. Nous avons analysé l'examen stratégique et la réforme du secteur public sous de nombreux angles. Premièrement, nous avons examiné ce que comporte la réforme du secteur public et admis, d'abord qu'elle pouvait couvrir de nombreux types d'initiatives et avoir une portée très diverse, et ensuite, qu'elle ne représenterait jamais que l'un des nombreux problèmes et l'une des multiples priorités dont les responsables politiques et les hauts fonctionnaires ont à s'occuper. Deuxièmement, nous avons exprimé l'idée que l'élan de l'examen et de la réforme peut varier sensiblement, selon que les dirigeants politiques s'y investissent directement (même si un engagement à part entière présente des inconvénients), et selon que les initiatives viennent de l'intérieur ou de l'extérieur des institutions centrales. Troisièmement, nous avons fait valoir que les responsables politiques et les hauts fonctionnaires sont très occupés par les activités à court terme qu'exige la gestion des affaires publiques, et que l'examen stratégique peut être considéré comme un moyen de voir au delà de ces activités et d'identifier des occasions de réforme. A cette fin, nous avons établi une liste de mécanismes d'examen. Quatrièmement, nous avons illustré l'importance du cadre institutionnel en décrivant les systèmes de Types I et II, et examiné comment chacun de ces systèmes confère des pouvoirs et oppose des obstacles à des acteurs différents pour procéder à un examen stratégique et à une réforme. Enfin, nous avons traité de plusieurs problèmes de gestion associés à l'examen stratégique et à la réforme sur l'ensemble du cycle, et insisté sur la nécessité de cohérence.

76. Nous n'avons pu qu'aborder rapidement les nombreux aspects de l'examen stratégique et de la réforme du secteur public, et souligner ainsi ses complexités. Bien que les principes soient semblables dans différents pays, la réforme n'y a pas le même sens. Cela explique que certains pays aient accueilli avec beaucoup de réserves les modèles radicaux de réforme que présentent la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni depuis deux décennies, et qui ont dominé le débat sur la réforme. Cela souligne l'importance des colloques comme ceux qu'organise le PUMA à l'OCDE, qui permettent d'assurer qu'une gamme diverse de modèles soit représentée. Toutefois, faute de souligner ces complexités et de situer l'analyse et le débat dans le cadre d'expériences diverses, les praticiens et les universitaires passeront à côté de nuances importantes et renonceront à des occasions d'apprendre. Non seulement les participants devraient échanger des idées et des méthodes, mais aussi s'efforcer de faire des compte rendus comparatifs de leurs débats, qui expriment vigoureusement les points de vue tout en décrivant le contexte.

77. Le présent document illustre ce que je viens de dire. Je m'étais efforcé de présenter un nouveau cadre contextuel susceptible de faire comprendre le rôle des bureaux centraux. M'inspirant de l'expérience du Canada, j'avais fait valoir que le centre avait nettement changé, mais moins en raison d'innovations stratégiques que de réformes menées ailleurs dans la fonction publique et de réductions des dépenses. Toutefois le cadre, – pour utile qu'il puisse être à une meilleure compréhension du fonctionnement des centres – était axé sur un contexte précis, ce qui limitait fortement son application à d'autres systèmes. Une discussion comparative a révélé ces biais et conduit à une révision de la méthode. En tentant d'appliquer le cadre aux systèmes de Type II, on a aussi pu contrer les arguments de ceux qui souhaiteraient réduire le centre dans les systèmes de Type I, car les systèmes ayant un centre moins important traduisent des modalités très différentes de gestion publique.

78. Il y a lieu de considérer ces débats, ainsi que le présent document, comme des efforts préliminaires pour comprendre des phénomènes complexes et en tirer des leçons. Toute nouvelle tentative d'étude des méthodes de réexamen et de réforme devrait être axée sur trois stratégies. D'abord, on pourrait organiser des colloques réunissant des participants d'origines diverses, qui se concentreraient sur quelques domaines précis de politique administrative, tels que ceux qui sont énumérés dans le Tableau 6, ce qui permettrait un échange d'information plus détaillé malgré la diversité des systèmes de gestion des affaires publiques. Ensuite, on pourrait réunir des colloques pour étudier l'expérience récente des gouvernements qui ont utilisé des instruments spécifiques d'examen stratégique, et peut-être aussi identifier trois ou quatre secteurs (santé, chômage des jeunes par exemple) pouvant faire l'objet d'études de cas portant sur différents pays. Enfin, on a grand besoin d'études empiriques plus systématiques sur les bureaux centraux et les corps constitués, notamment sur leur taille et leur champ d'action, et d'autres études donnant une vue plus nuancée des relations entre les institutions centrales et les services et agences, qui pourraient prendre la forme d'études de cas sur la gestion de certaines politiques administratives.

**ANNEXE 1 :
PERSPECTIVE CANADIENNE DES INSTITUTIONS CENTRALES**

79. Les institutions centrales ont beaucoup changé, mais moins en raison d'audacieuses innovations stratégiques qu'à la suite de réformes subies par le reste de la fonction publique et de la pression constante à la réduction des budgets des bureaux centraux. Le nombre d'institutions centrales n'a pas sensiblement varié, non plus que la dimension du centre par rapport à d'autres parties de la fonction publique. Les bureaux centraux n'ont pas été dégagés de responsabilités statutaires non stratégiques mais, poussés par la réduction des effectifs et la restructuration de la fonction publique, ils ont adopté des moyens plus efficaces et plus rationnels pour mener leurs tâches traditionnelles (courrier électronique et nouveaux systèmes d'information sur les finances, les ressources humaines et l'immobilier), et libéré de précieuses ressources humaines pour de nouvelles tâches, comme les initiatives de réforme du secteur public.

80. Les bureaux centraux s'occupent maintenant moins de la gestion quotidienne des services et agences, en partie parce qu'un pourcentage bien plus faible des opérations ordinaires exigent une autorisation préalable et en partie parce que les plans d'action mettent davantage l'accent sur les questions stratégiques. Toutefois, par suite de ces changements, les bureaux centraux obtiennent moins de données et d'informations sur les activités des services et agences qu'ils ne pouvaient en tirer des petites opérations. Paradoxalement, les plafonds pluriannuels de dépenses que les stratégies de réduction des déficits ont imposés aux services et agences n'ont pas accru le contrôle par le centre : si les services et agences respectent leur budget, les bureaux centraux n'ont guère d'influence sur leurs activités.

81. Ayant moins d'information et de ressources à leur disposition, les hauts fonctionnaires, comme les cadres moyens, ont appris que lorsque l'on veut lancer de nouvelles initiatives, la coopération, la persuasion et l'exploitation des réseaux administratifs sont des stratégies à la fois utiles et indispensables. Ils se considèrent davantage comme des catalyseurs et des centres d'information, et moins comme des planificateurs ou gardiens. Les bureaux centraux se voient plus souvent comme des institutions qui apprennent et qui investissent dans des connaissances, recherchant en particulier des pratiques utiles dans tout le système et dans d'autres pays. Ils organisent aussi des consultations pour anticiper les problèmes et mettre au point de meilleures solutions. Les fonctionnaires du centre prônent une plus grande transparence, et plaident en faveur de meilleurs régimes de gestion des performances. De plus amples informations concernant les programmes gouvernementaux sont affichées sur des sites web. Toutefois, il y a un malaise tangible dans les bureaux centraux, qui se demandent si quelqu'un – parlementaires, journalistes, universitaires, groupes d'intérêt et fonctionnaires du centre – suivra et évaluera les activités et les résultats des services et agences.

82. En dépit de cette évolution, leurs collègues des services et agences restent très insatisfaits. Ils se plaignent des flots continus d'initiatives de management et autres venant du centre, du manque de coordination de nombreuses activités des bureaux centraux, et du peu d'information dont dispose le centre sur l'effet cumulatif de ses propres programmes et de ceux qui sont gérés par les services et agences. Ils estiment que les tâches quotidiennes et les demandes de rapports sont en hausse, et que leur valeur ajoutée est très faible. En dehors des activités routinières du centre, les fonctionnaires des institutions centrales et autres se demandent si les bureaux centraux peuvent vraiment les aider à surmonter leurs difficultés.

83. Les fonctionnaires du centre ont de nouvelles façons de voir leur rôle et leurs tâches, et ont adopté de nouvelles stratégies. Le Conseil du Trésor du Canada, par exemple, se présente comme un conseil de direction, mettant l'accent sur les thèmes de l'administration horizontale, de la qualité des services, de la gestion des performances, et du contrôle interne. Toutefois, de nombreux collègues d'autres services et agences ne sont pas convaincus que la nouvelle image se soit concrétisée. Cela tient en partie à

ce que nombre de rôles traditionnels – gardiens, contrôleurs et « micro-managers – persistent, et en partie à ce qu’il est difficile d’expliquer l’influence subtile qu’ont les bureaux centraux sur le gouvernement, ainsi que sur le travail des services et agences. En dépit de l’accent qui est mis sur l’initiative, la coordination et l’intermédiation, les bureaux centraux ont besoin d’information à jour sur ce qui se pratique dans divers domaines, et doivent démontrer qu’ils maîtrisent la situation. Le respect reste fondé sur la compétence et l’intégrité ; mais depuis une dizaine d’années, il y a différentes manières d’obtenir ce respect.

NOTES

1. Voir Francis Fukuyama. *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).
2. Un examen des études publiées montre qu'il est difficile de considérer les institutions centrales sous un jour autre que celui d'acteurs importants, mais la plupart des études portent sur la manière dont les réformes influent sur le service public et sur le secteur public au sens large, et sur leurs résultats par rapport aux attentes. Voir, par exemple, Donald J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Toronto: University of Toronto Press, 1994); Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995) et Jonathan Boston, John Martin, June Pallot et Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland: Oxford University Press, 1996). On s'est beaucoup moins intéressé à la façon dont les institutions centrales ont été touchées par ces réformes.
3. De 1992 à 1994, j'ai été visiteur-stagiaire au Conseil du Trésor du Canada, et je siège actuellement au comité consultatif universitaire du Secrétariat. J'ai écrit plusieurs études sur le Conseil du Trésor et ses initiatives, dont "On the Cutting Edge: Program Review, Government Restructuring, and the Treasury Board of Canada" dans Gene Swimmer (éd.), *How Ottawa Spends 1996-97: Life Under the Knife* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), p. 205-252 ; "Business Planning Comes to Ottawa: Critical Issues and Future Directions", dans Peter Aucoin et Donald Savoie (éd.), *Managing Strategic Change: Learning from Program Review* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development), p. 143-168 ; et "Expenditure Management in the Millennium: Vision and Strategy for Integrated Business Planning", document de synthèse rédigé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 19 février 1998.
4. Le Professeur Donald Savoie (Université de Moncton) et moi-même avons récemment obtenu une bourse de trois ans du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour faire une étude comparative sur les institutions centrales en transition.
5. Adaptation de l'article de Evert A. Lindquist, "Administrative reform as decentralization: Who is spreading what around, to whom and why?" publié dans *Canadian Public Administration*, vol. 37, no. 3 (automne 1994), p. 425.
6. Voir Evert A. Lindquist et James A. Desveaux, *Recruitment and Policy Capacity in Government* (Ottawa : Centre de recherche sur la gestion publique et Forum des politiques publiques, 1998).
7. Voir, par exemple, Donald J. Savoie, "What is wrong with the new public management", *Canadian Public Administration*, vol. 38, no : 1 (printemps 1995), p. 112 à 121 ; et Christopher Pollitt, "Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice" dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (éd.), *Governance in a Changing Environment* (Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995), p. 203 à 238.
8. Les critiques diraient qu'il s'agit d'un autre exemple de réformes lancées par le centre, de manière à ce qu'elles ne s'appliquent pas à son propre fonctionnement.
9. Henry Mintzberg et Jan Jorgensen, "Emergent strategy for public policy", *Canadian Public Administration*, vol. 30, no. 2 (été 1987), p. 214 à 229.

10. Voir Evert A. Lindquist, “New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration, and Governance”, dans Laurent Dobuzinski, Michael Howlett et David Laycock (éd.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art* (Toronto: University of Toronto Press, 1996), p. 219 à 241.
11. Chaque bureau central aura des fonctions et des pouvoirs différents et une interaction individuelle avec les services ; le réseau changera donc de caractère en fonction de ces différences. Par exemple, dans le domaine des ressources humaines, les bureaux centraux délèguent généralement de nombreuses tâches aux fonctionnaires des services opérationnels, supervisent leurs activités, et aident à organiser des comités mettant en jeu l’ensemble du système. En revanche, les divisions chargées des estimations ont une relation bilatérale avec les services et ne se chargent pas, en règle générale, d’organiser des échanges de vues entre programmes et services.
12. Lindquist, “New Agendas for Research on Policy Communities”, op. Cit.
13. Des préoccupations analogues sont apparues dans des études sur les réseaux décisionnels ; des universitaires ont trouvé des exemples de convergence de réseaux autonomes en raison de la mondialisation, de la libéralisation commerciale et de l’innovation technologique. Voir George Hoberg et Edward Morawski, “Policy Change Through Sector Intersection: Forest and Aboriginal Policy in Clayoquot Sound”, *Canadian Public Administration*, vol. 40, no. 3 (automne 1997), p. 387 à 414, et Matthew Zafonte et Paul Sabatier, “Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems: An Analysis of San Francisco Bay-Delta Water Policy”, Université de Californie, Davis : manuscrit inédit, 1997.
14. En ce qui concerne cette option, voir E.A. Lindquist, “On the Cutting Edge”, op. Cit.
15. La restructuration des institutions centrales ne devrait pas se faire parallèlement à celle des services opérationnels et des ministères. En fait, elle devrait avoir lieu bien avant ou bien après la réorganisation des services opérationnels pour que les institutions centrales puissent consacrer toute leur énergie à la gestion de la restructuration du reste de la fonction publique.