

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Modernisation du secteur public : un nouveau programme

par

Alex Matheson et Hae-Sang Kwon*

* Alex Matheson est chef à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Au moment où cet article a été rédigé, Hae-Sang Kwon était en détachement du gouvernement coréen à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.

Résumé

La présente note tend à montrer que, si l'on attend des administrations publiques qu'elles parviennent à s'adapter à l'évolution des besoins de la société, il leur faut des instruments d'analyse et d'action plus efficaces et des stratégies de changement plus élaborées que ceux dont disposent à ce jour la plupart des pays membres de l'OCDE.

Ces deux dernières décennies, les réformes du secteur public dans les pays membres de l'OCDE ont essentiellement porté sur l'efficacité des administrations publiques elles-mêmes et de leur rôle dans la société. Une série de méthodes et d'instruments nouveaux ont été mis au point à cet effet et nombreux sont les pays qui les empruntent.

Il est aujourd'hui manifeste que ces réformes *instrumentalistes* peuvent avoir des effets imprévus sur l'ensemble des administrations publiques et que l'efficacité d'un même instrument peut varier considérablement d'un pays à l'autre.

De plus, il apparaît que les administrations publiques doivent aujourd'hui faire face à des exigences nouvelles qui imposent des adaptations *systémiques* tout à fait fondamentales. Le souci d'efficacité cède la place à des questions de gouvernance, de stratégie, de gestion des risques, de capacité d'adaptation, de coopération et à la nécessité de comprendre les effets de l'action publique sur la société. Cette note décrit ce nouveau programme de modernisation et de nouveaux moyens pour s'atteler à ce programme.

1. Introduction

Il y a 10 ans, la réforme du secteur public a eu pour objectif de rendre ce dernier plus efficient. Certes les réformes de la première génération ont généralement amélioré les services, mais nombre d'entre elles étaient inefficaces et certaines, dans quelques pays, ont eu des incidences néfastes sur le système de gestion publique et sur les valeurs afférentes à la gouvernance.

Il est toujours indispensable d'améliorer l'efficience de l'administration, mais des problèmes complexes ont surgi, qui font pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils procèdent à des changements plus profonds afin de répondre aux exigences de la société contemporaine. Les réformes de la prochaine génération viseront davantage à « barrer » qu'à « ramer », et de ce

fait les agences de l'administration centrale doivent elles-mêmes faire l'objet de réformes.

Sur certains plans importants, les outils analytiques et les informations comparatives utilisés dans les premières réformes n'ont pas permis de faire ce que l'on attendait d'eux. Les pays membres de l'OCDE et l'Organisation elle-même doivent mettre en place une nouvelle capacité permettant d'orienter les composantes systémiques, culturelles et organisationnelles de l'adaptation de la gestion publique.

2. La gestion publique en pleine évolution

Les conditions dans lesquelles fonctionnent les gouvernements des pays membres de l'OCDE changent du tout au tout. On assiste à un changement des relations entre l'État, le marché et les institutions de la société civile, qui exigent une « gouvernance »¹ ainsi que des changements de gestion. Face à ces nouveaux défis, la position d'un gouvernement concernant la nature du service public devient un problème de fond majeur dans l'ensemble de l'OCDE. Il y a 10 ans, seul un petit nombre de pays membres s'attaquait sérieusement à la réforme du secteur public. Désormais, dans tous les pays, il faut donner une nouvelle configuration au secteur public. La gestion publique fait l'objet d'une attention sans précédent et les pressions en faveur d'un changement vont perdurer au cours des 10 années à venir.

2.1. Les réformes de la première génération – efficaces mais insuffisantes

Nombre de ces améliorations sont une question d'efficacité technique ou opérationnelle – il s'agit de produire davantage avec moins... Mais pour importante qu'elle soit, l'efficacité dans la production n'est pas tout quand il s'agit de la gestion publique. Il est également indispensable que le gouvernement ait la capacité d'atteindre ses grands objectifs politiques et stratégiques... Il faudra passer des problèmes de gestion aux problèmes de réalisation des objectifs de fond, afin d'étayer les résultats².

La première génération des pionniers de la réforme du secteur public a dû affronter des problèmes similaires d'ajustement face à une économie mondiale en pleine évolution. Elle a cherché des solutions visant à réduire les dépenses publiques, à libérer le marché du travail du secteur public et à recourir davantage dans l'administration publique à des mécanismes liés au marché. A cette époque, on faisait valoir que le gouvernement était « le problème » plutôt que « la solution » et l'impression qui en résultait est qu'il n'y avait qu'un seul problème générique – « la bureaucratie » – auquel il fallait apporter une série de solutions appropriées – « la réforme ». Ce terme a suggéré un passage de l'État à un autre état, à quelque chose de cohérent,

effectué dans un but précis, qui se déroule dans un temps limité. Son objectif premier était l'efficacité économique.

La multiplication des efforts visant à réformer le secteur public dans certains pays anglophones et dans des pays scandinaves à la fin des années 80 et au cours des années 90 ont apporté dans les secteurs publics de nouvelles idées et de nouvelles méthodes visant à les rendre plus efficaces et plus réceptifs à leurs clients. Les principales différences de fond entre ces pays tenaient non pas à leurs objectifs, mais à la mesure dans laquelle le gouvernement cherchait, ou ne cherchait pas, un consensus parmi les acteurs des réformes.

Les réformes visaient une « gestion entrepreneuriale » des secteurs publics. Au cours des débats animés auxquels elles ont donné lieu, le terme bien connu d'administration publique n'était plus politiquement correct. Il était désormais de bon ton de parler de gestion publique, parce que l'administration publique était très liée à des règlements, dont la réforme en question visait pour une part à réduire la spécificité.

Les réformes opérées dans les pays membres de l'OCDE au cours des deux dernières décennies ont-elles abouti aux résultats souhaités ? Ces réformes ont eu pour résultat principal de modifier la conception tenace selon laquelle l'administration publique présentait un caractère spécifique propre à chaque pays, en tant que domaine d'activité. Peu de temps après qu'un petit nombre de pays ait lancé des réformes visant à rendre moins coûteuse l'administration publique, on s'est grandement intéressé aux comparaisons internationales et à l'application de méthodes et de techniques provenant du secteur privé. On fait valoir aujourd'hui que cet enthousiasme pour des solutions empruntées aux secteurs international et privé était quelque peu naïf, mais il ne fait guère de doute que la conception qu'on se faisait de l'administration publique avait subi un changement profond et permanent. Les administrations publiques longtemps « refermées sur elles-mêmes » s'étaient ouvertes à de nouvelles idées sur la façon de s'organiser elles-mêmes.

Dans le contexte de la modernisation, de nombreux pays ont moins tablé sur une réglementation centralisée, en donnant une autonomie aux gestionnaires et en contrepartie en les responsabilisant davantage. Plusieurs pays ont grandement réduit le coût du service public en se dégageant de certaines activités et en ayant recours à des prestataires de services non gouvernementaux. Les méthodes gouvernementales sont passées de la vérification externe des coûts, des moyens et des méthodes au contrôle interne et à la gestion axée sur les résultats. Dans de nombreux cas, ces changements ont incité les gestionnaires et le personnel à adopter des approches plus dynamiques et plus souples dans la gestion des services

publics – coupant les ponts avec la culture de conformité au règlement qui caractérisait certains secteurs de l'administration. Dans plusieurs pays, les organes gouvernementaux ont adopté des approches propres au secteur privé en ce qui concerne les rapports avec les citoyens, leur image publique et la communication de masse.

Les évaluations des résultats pratiques de la modernisation divergent, mais la réussite la plus fréquemment signalée est celle de l'efficacité de la gestion publique : gains importants sur le plan de l'efficacité grâce à la réduction des diverses activités dans lesquelles intervenait l'administration publique, diminution des effectifs et réduction des dépenses réelles de fonctionnement. Cependant, bien que nécessaires dans les pays connaissant des problèmes budgétaires, ces changements n'ont pas été en fin de compte une condition suffisante d'amélioration de l'administration. Deux problèmes se sont posés.

Le premier tient à ce que les réformes qui ont abouti à des résultats positifs ont eu par ailleurs certains résultats négatifs et pervers, si l'on considère la gestion publique comme un système global. Quelques exemples :

- Dans certains pays de l'Europe continentale, la décentralisation a contribué à un renouveau de la démocratie au plan local, mais elle y a également été cause de problèmes de gestion financière et de corruption.
- En Nouvelle-Zélande, des dispositions strictes concernant la formulation des produits et l'obligation d'en rendre compte ont réduit les coûts unitaires dans nombre de services, mais ont eu des effets systémiques pervers sur le plan des investissements consacrés à la capacité d'organisation future et de l'attention portée aux résultats.
- En Australie, la déréglementation des services publics et l'adoption par les organes centraux d'une position d'indépendance s'est traduite par une liberté sur le plan de la gestion ; mais on considère actuellement qu'elle a privé les fonctionnaires du ministère des Finances des informations qui leur sont nécessaires pour conseiller comme il convient leur ministre.
- Au Royaume-Uni, la privatisation des chemins de fer a réduit les coûts mais a par ailleurs diminué la confiance du public dans la qualité des services.
- Aux États-Unis, la possibilité de passer des contrats avec des experts a apporté une certaine souplesse dans les politiques du personnel, mais nombreux sont ceux qui considèrent qu'elle a eu comme effet pervers de diminuer le capital humain global du service public dans le gouvernement fédéral (Paul Light, *The Troubled State of Federal Public Service*, 2002).

Un deuxième problème, étroitement lié au premier, vient de ce que certaines réformes ont eu des incidences néfastes sur des questions liées à la

gouvernance : il s'agit de savoir qui prend les décisions publiques et comment garantir la permanence des dispositions prises. Quelques exemples :

- Au Royaume-Uni, la création des agences « *Next Steps* » a suscité des préoccupations dans le public concernant les responsabilités réciproques des ministres et des directeurs.
- Aux Pays-Bas, au début des années 90, le recours à des instances administratives indépendantes (ZBOs) a été critiqué par la Cour des comptes nationale au motif qu'il restreignait la responsabilité ministérielle et permettait une différenciation dans les règles de gestion et les contrôles administratifs pour des raisons non justifiées.
- En Nouvelle-Zélande, la création d'instances publiques non commerciales indépendantes, relevant de conseils responsables des décisions, a été la cause de préoccupations dans le public concernant leurs responsabilités.
- Au Canada, le recours à une instance organisationnelle indépendante a eu un effet imprévu : certains aspects des dépenses publiques échappent à l'examen du Bureau du Vérificateur général du Canada.
- Dans un petit nombre de pays, la tenue des comptes publics sur la base des droits constatés a compliqué la comptabilité à un tel point que de nombreux parlementaires estiment qu'ils ne sont plus en mesure de contrôler les dépenses publiques.

Trois problèmes théoriques distincts ont contribué à ce que l'on n'apporte pas suffisamment d'attention aux effets systémiques et de gouvernance des réformes de la première génération. En premier lieu, on a adopté des idées concernant la gestion sans prêter suffisamment attention à leurs limitations inhérentes. On a assisté à un élan en faveur d'une nouvelle « gestion scientifique » en mettant fortement l'accent sur des systèmes formels prévoyant des spécifications et des mesures strictes. Il importe que dans l'administration on fixe au mieux les buts, les objectifs et les mesures, mais l'élan en faveur de la mesure doit être freiné par le fait que – dans le cas d'activités complexes dont beaucoup sont au cœur même de la fonction propre du secteur public – toute approche fortement régularisée de la gestion présente de graves limites. Cette approche a échoué il y a des décennies dans le secteur privé et dans le secteur public des économies planifiées, car elle n'a pas pu résoudre les problèmes posés par la complexité et les changements et aussi parce qu'il existe des limites à la quantité d'informations que toute personne peut prendre, ou prend en considération au moment de la décision.

Le second problème vient de ce que l'on n'a pas su reconnaître que l'administration, malgré sa taille et sa complexité, constitue toujours une entreprise unique. Les administrations fonctionnent dans un contexte constitutionnel unifié et avec un ensemble cohérent de lois administratives, et leurs résultats sont déterminés par l'interaction d'un petit nombre de leviers

gouvernementaux fondamentaux – établissement de la politique, processus budgétaire, gestion du service public, responsabilisation – qui œuvrent tous au sein de la culture politico-administrative ambiante. Il en résulte que toute réforme d'un de ces leviers joue inévitablement sur les autres.

Le troisième problème vient de ce que l'on n'a pas compris que les modalités de la gestion publique non seulement fournissent des services publics mais en outre « institutionnalisent » les valeurs profondes de la gouvernance et sont par conséquent, sous certains aspects, inséparables des modalités constitutionnelles dans lesquelles elles s'inscrivent. C'est ainsi que l'idée de l'indépendance professionnelle de la fonction publique, qui vise à

Tableau 1. **Perspectives évolutives de la modernisation de l'administration**

	Approches « instrumentalistes »	Approches systémiques
Contexte	<ul style="list-style-type: none"> ● Incertitudes et risques modérés ● Répartition claire des tâches entre les intervenants ● Pressions visant à réduire les dépenses publiques ● Pressions exercées par le marché (transparence, anticorruption) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incertitudes et risques élevés ● Partenariat entre administrations, milieu d'affaires, société civile ● Mondialisation ● Pressions en faveur de la crédibilité et de la fiabilité
Points essentiels	<ul style="list-style-type: none"> ● Structures de prestation des services ● Ciblage sur la gestion ● Incitations à l'efficacité ● Souplesse/autonomie ● Ciblage sur le client ● Spécialisation ● Efficience/responsabilisation opérationnelles ● Ciblage sur la production ● Ciblage sur le court terme ● Agence à vocation unique ● Différentiation des problèmes/programmes ● Améliorations sur le plan de l'efficacité et des services 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dispositions de gouvernance ● Ciblage sur la politique ● Incitations à l'efficacité ● Perspectives communes, pour l'ensemble de l'administration ● Ciblage sur les citoyens ● Intégration, coordination (horizontale, verticale) ● Efficience – impact macroéconomique/responsabilisation ● Ciblage sur les résultats ● Ciblage sur le long terme ● Ministère polyvalent ● Problèmes/programmes interdépendants ● Gestion des risques et encouragement à l'innovation
Problèmes	<ul style="list-style-type: none"> ● Faible efficacité macroéconomique ● Esprit de cloisonnement ● Manque de coordination ● Faiblesse dans la gestion des risques 	<ul style="list-style-type: none"> ● Conciliation des différentes approches/valeurs ● Création d'une capacité d'adaptation aux problèmes nouveaux ● Création de nouveaux partenariats entre les parties prenantes

garantir une continuité non partisane des politiques, s'exprime de la façon la plus concrète dans la culture du service public. Si l'on change les systèmes d'incitations des hauts fonctionnaires, on risque sans le vouloir de saper l'indépendance professionnelle, voire d'autres valeurs importantes de la gouvernance telles que la vocation de la fonction publique à travailler collectivement.

3. La nécessité d'améliorer la capacité de réflexion

La capacité qu'ont les pays (et les organisations internationales) de comprendre la dynamique de la modernisation du secteur public et son impact sur la gouvernance et la gestion publique à long terme est encore à peine développée. Au stade où nous nous trouvons, outils techniques et information empirique nécessaires pour aborder ce phénomène nous font défaut. On propose ci-après quelques domaines où il faudra poursuivre les travaux.

3.1. Adoption d'une perspective englobant l'ensemble de l'administration publique

Les efforts déployés pour améliorer l'efficacité ont donné lieu à un débat concernant la réforme qui a été axé sur les outils déterminants/techniques de la gestion. Cette « fixation sur les instruments » a signifié que des changements ont été opérés sans tenir dûment compte de leurs effets sur le système administratif dans son ensemble – faille qui a été signalée dans un certain nombre d'évaluations récentes des réformes. Le problème fondamental consiste désormais à étudier l'utilisation de ces outils d'un point de vue systémique afin de promouvoir la capacité globale du secteur public de s'adapter aux problèmes tout en sauvegardant les valeurs fondamentales et la confiance du public.

3.2. Renforcement de la vigilance professionnelle

Le problème fondamental qui se pose dans la gestion publique consiste à faire la part de la rhétorique et la part de la réalité, celle des espoirs et des aspirations et celle des résultats réels. Une part importante des réformes gouvernementales consiste en des slogans et en de nouvelles dispositions de pure forme qui ne se traduisent pas par d'importants changements dans les comportements. On lance beaucoup plus de programmes de réforme que l'on en mène à terme. Plusieurs raisons à cet état de fait :

- En premier lieu, l'administration publique et les failles que l'on y perçoit sont devenues un point particulièrement important dans les programmes politiques, d'où la tentation constate pour les hommes politiques et les hauts fonctionnaires de se donner une image de réformateurs, même si dans la réalité il n'y a guère de changements.

- En second lieu, opérer réellement des changements dans l'administration publique est une tâche très difficile. Elle exige que l'on apporte des changements importants, voire des bouleversements au *statu quo*, lesquels doivent être incessamment suivis pendant un certain nombre d'années si l'on veut qu'ils soient ancrés dans la culture. Lancer des réformes présente des avantages politiques et les mener à terme des désavantages politiques. D'où le nombre important de projets de réforme abandonnés avant que ne soit atteint le point critique du changement culturel.
- Enfin, il est fondamentalement difficile d'évaluer les initiatives visant la gestion publique, car pratiquement toute nouvelle proposition de réforme, même si elle est mal conçue, peut produire un effet « Hawthorne » – à savoir l'avantage à court terme de porter une attention particulière à un groupe donné de personnes. Il peut en résulter une série d'initiatives qui finissent par constituer un amas de textes inutiles dans le processus de gestion. La gestion des ressources humaines est tout particulièrement sujette à cette situation (par exemple l'introduction d'une gestion fondée sur les compétences, ou d'une évolution à 360° dans les organisations, sans tenir compte de questions fondamentales relatives à la responsabilisation). La popularité croissante de la mesure des performances concernant le budget et l'établissement des rapports souffre des mêmes problèmes, étant souvent source de courants d'informations superflues que personne n'utilise en fait au moment de prendre une décision ou d'exercer un contrôle.

Se concentrer sur la réalité, et non sur les discours ou les aspirations, représente un problème considérable d'ordre professionnel pour l'OCDE et ses pays membres. Les solutions sont les suivantes :

- développer une capacité plus forte de réflexion sur les problèmes de gouvernance et de gestion dans une perspective systémique couvrant l'ensemble de l'administration publique ;
- disposer d'informations empiriques meilleures sur le point de savoir si les interventions produisent les changements de comportement souhaités. La mesure est une tâche difficile face à la complexité de la gestion publique, mais sans elle ou sans une forme valable d'évaluation, nous sommes tributaires de théories, de lubies gestionnaires et de beaux discours. L'amélioration du professionnalisme exige un travail en collaboration sur la manière de recenser, de suivre et de comparer les changements fondamentaux de comportement ;
- mieux comprendre la durée requise pour que les interventions dans le domaine de la gestion publique aient des effets sérieux ;
- renforcer l'assistance mutuelle en consacrant relativement davantage d'efforts à l'examen par les pairs et à l'observation indépendante qu'à

l'auto-attestation du pays, et encourager les évaluations *a posteriori* des principales initiatives.

3.3. Outils de diagnostic et d'analyse des risques

Les réactions des pays devant les pressions en faveur du changement montrent que les nations diffèrent grandement. Leurs problèmes et leurs possibilités de réforme sont déterminés par l'histoire et par les circonstances. Il est rare que des problèmes humains importants appellent une intervention unique. Il n'y a pas de panacée en la matière. Pour être efficace, une action correctrice exige non seulement l'utilisation organisée et constante de divers moyens d'influer sur le comportement des gens, mais aussi une stratégie d'interventions adaptée aux circonstances locales.

Certains des réformateurs de la première génération, dans leurs débuts enthousiastes, partaient implicitement du postulat que s'il y a une volonté politique tout est possible. Dans la réalité, les choix des nations sont limités par leur contexte social et politique, par une « rémanence » (influence persistante d'événements traumatisants passés – par exemple un pays qui a connu la tyrannie risque de s'opposer à la mise en place d'un pouvoir plus centralisé) et par la présence, ou l'absence, de possibilités politiques de changements majeurs.

Les variables conjoncturelles des pressions économiques, l'influence d'une main-d'œuvre syndiquée, les attitudes du public à l'égard du gouvernement, les dispositions constitutionnelles, les intérêts acquis et la culture nationale signifient que les sociétés ont des priorités différentes quant à la réforme du secteur public et que diffèrent les domaines dans lesquels, pour des raisons historiques et culturelles, il est possible ou non de mener une action déterminée. Ainsi, les pays où l'accord avec la main-d'œuvre syndiquée est une condition *sine qua non* de toute réforme du service public ont davantage à apprendre les uns des autres que des pays où les syndicats ont une influence beaucoup moins grande.

Les pays diffèrent considérablement en outre dans leurs **caractéristiques systémiques**. Les interventions qui seront concluantes dans un pays risquent de ne pas l'être dans un autre, en raison par exemple de différences majeures concernant la transparence publique de l'action gouvernementale.

Enfin, lorsqu'un problème s'est posé, il exige un diagnostic attentif permettant de déterminer les éventuels facteurs qui y contribuent dans le contexte de la gestion. Plusieurs instruments peuvent aider les gouvernements :

- déterminer avec précision le problème que l'on s'efforce de résoudre (la réforme n'est pas une fin en soi) ;
- recenser les facteurs qui, dans le contexte de la gestion, sont les causes du problème ;

- formuler un plan d'intervention adapté aux caractéristiques et aux contextes systémiques.

Le tableau 2 montre les quatre niveaux d'analyse face au problème de la corruption. Ce que l'on peut apprendre par des comparaisons internationales doit aller au-delà des solutions instrumentales génériques et doit permettre d'échanger des données sur ce qui marche et sur ce qui ne marche pas dans des systèmes gouvernementaux présentant des caractéristiques et des contraintes similaires. Des profils de pays établis sur cette base peuvent être plus utiles que les généralisations actuelles concernant des groupes de pays – par exemple pays anglo-saxons et pays européens.

Tableau 2. **Facteurs potentiellement utiles pour aborder le risque de corruption**

Risque	Facteurs intervenants	Caractéristiques systémiques	Variables conjoncturelles
Corruption	● Respect insuffisant des règles régissant la comptabilité et l'établissement des rapports	● Manœuvres de couloir et système de financement des partis	● Capacité de la main-d'œuvre syndiquée de résister aux changements
	● Clientélisme dans les nominations	● Incitations et responsabilisation des fonctionnaires	● Capacité du pouvoir législatif de freiner l'action du pouvoir Exécutif
	● Influence indûment exercée par de grands groupes d'intérêt	● Normes de comptabilité et d'établissement des rapports et leur respect	● Équilibre de pouvoirs entre le Chef du gouvernement et les ministres
	● Faible supervision des instances publiques indépendantes	● Normes éthiques et professionnelles chez les fonctionnaires	● Autonomie constitutionnelle des échelons les plus bas de l'administration
	● Fonctionnaires gardant le secret et non responsabilisés	● Système régissant les hauts fonctionnaires (élite/non élite, postes permanents ou nominations politiques)	● Intérêt des citoyens et attentes concernant le comportement des fonctionnaires
	● Faiblesse des contrôles internes et externes	● Régime de divulgation de l'information officielle	● Indépendance/détermination du pouvoir judiciaire
	● Clauses de sauvegarde insuffisantes dans la concession de contrats publics	● Efficacité des contrôleurs externes	● Capacité politique de l'Exécutif en cas de décision délicate

3.4. La culture du service public et sa place dans la bonne gouvernance

Dans les récentes réformes de la gestion publique, le domaine qui a connu l'orientation la moins systémique a été celui de la gestion des ressources humaines (GRH). Ce qui stimule profondément les fonctionnaires découle de la législation et des méthodes du service public, ainsi que de la culture qui s'est développée depuis de nombreuses décennies, voire des siècles dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Toutefois, l'attention que l'on porte actuellement à la gestion publique tend à être axée sur certains facteurs particuliers : compétences, contrats, formation ou rémunération en fonction des résultats. Le danger est que les facteurs d'ordre constitutionnel, juridique, culturel et de leadership qui constituent par leur ensemble ce qui est caractéristique et spécifique des services publics, ne font l'objet d'aucune réflexion ou sont tout simplement considérés comme un problème de bureaucratie qui doit être « réformée ». La gouvernance du service public, importante au regard de la gouvernance nationale, mérite une attention plus soutenue.

La raison du succès des entreprises et des organisations, par opposition aux individus agissant indépendamment, vient de ce que les organisations permettent la création d'une communauté dans laquelle se développent une confiance mutuelle et un sens de l'objectif commun, ce qui facilite une coopération informelle et l'échange d'informations. La communauté, ainsi que les valeurs et la capacité informelle de synergie qu'elle représente (la culture d'organisation) est l'atout le plus important de toute organisation sur le plan de la gestion. On met au point des systèmes formels visant à renforcer la culture de l'organisation et non à la remplacer. Dans une organisation qui fonctionne bien, le but visé devrait être d'alléger progressivement la charge des dispositions formelles de gestion, à mesure que les membres de l'organisation « internalisent » la mission et les valeurs de cette dernière.

Chaque organisation doit compter sur des facteurs non structurés, tels que l'intérêt du personnel et un sens de l'objectif commun si elle veut obtenir des résultats aussi probants qu'une entreprise manufacturière dans sa chaîne de montage. Dans des domaines complexes d'activité où il est impossible de mesurer de façon complète les résultats, ces facteurs culturels non structurés deviennent des atouts essentiels sur le plan de la direction, la motivation, la coordination et la discipline. Il n'est guère de domaine d'activité plus complexe que celui de la politique de l'administration publique, malgré les progrès réalisés sur les plans de la fixation des objectifs, des contrats de performance et de la mesure de cette dernière ; c'est un domaine où des facteurs culturels seront toujours prépondérants (Ouchi qualifie cette discipline de « tribale »).

3.4.1. Leadership et culture

Il est admis depuis longtemps que la fonction publique proprement dite est régie davantage par la culture que par la réglementation. En conséquence, certaines administrations attachent une grande importance à la mise en place d'un cadre étroit de dirigeants et de dirigeants potentiels, partageant un sens profond de l'intérêt national. Cette stratégie de formation et de sensibilisation de sujets d'élite sélectionnés et dotés de compétences générales tout au long de leur carrière a été dans le passé un moyen qui a permis de garantir avec succès la coordination et la continuité du service public et de certaines valeurs importantes de la gouvernance. Dans d'autres administrations, la sélection des dirigeants a moins résulté d'une stratégie déclarée que de systèmes informels d'évaluation et de patronage – y compris patronage politique – parmi la cohorte de fonctionnaires compétents qui avaient atteint le niveau d'ancienneté requis au sein de leur département. Ce système de production de dirigeants garantit également la cohérence culturelle et la continuité, mais néglige les perspectives nationales et les activités horizontales.

La première approche a fait l'objet de critiques dans certains pays membres de l'OCDE parce qu'on y voyait une cause de problèmes de gouvernance – on en venait à considérer que l'élite ne représentait pas suffisamment le peuple dans son ensemble et/ou qu'elle était réfractaire à la nouvelle orientation politique. La deuxième approche (qualifiée parfois avec dérision de « *Buggins Turn* ») est généralement critiquée au motif qu'elle produit des dirigeants qui manquent d'esprit d'innovation et qui sont trop enlisés dans le *statu quo*.

Ces deux systèmes sont actuellement modifiés dans certains pays membres de l'OCDE par l'introduction de mécanismes propres au marché, tels que les contrats à terme, les nominations d'agents extérieurs et la gestion de la performance. Certains pays ont par ailleurs abandonné la formation sur le tas et le perfectionnement des hauts fonctionnaires pour recourir davantage à des courts stages de formation à la gestion, souvent dispensés dans des écoles internationales de préparation aux affaires. On constate également une tendance qui contrebalance ce mouvement vers le marché, de la part de politiciens qui veulent recourir davantage aux nominations de membres de partis politiques. Que ces innovations finiront par changer la culture du secteur public et par conséquent le système public ne fait aucun doute. Ce qui est moins évident, mais qui est très important, est la nature à long terme de ce changement. On est préoccupé, au moins d'un point de vue théorique, de voir que le modèle de leadership appliqué dans certains pays est axé sur les compétences individuelles plutôt que sur la sensibilisation d'un groupe à l'intérêt national (à l'exception des nominations de caractère politique, qui impliquent un certain processus d'intégration externe). Cet état de fait va-t-il éroder le ciment culturel du service public futur ?

3.4.2. Culture et changement

La modification des règles et des méthodes peut changer, mais pas nécessairement, les comportements, et les nouveaux comportements peuvent aboutir, mais pas nécessairement à un changement de culture. Toute réforme systémique du secteur public exige que soient spécifiés clairement les comportements et les attitudes et convictions correspondantes qu'il faut modifier, que l'on se rende bien compte du défi formidable que représente en réalité le changement des cultures, et que soit menée une intervention pluridimensionnelle pendant un temps suffisamment long pour obtenir les résultats visés. De nombreuses tentatives de réforme du secteur public ont été généralement défaillantes sur ces trois aspects. Certaines interventions sur le plan de la GRH partent de l'idée que le changement de culture peut être atteint facilement et en toute confiance par le biais de certaines interventions – notamment des discours et de la formation. C'est là une illusion dangereuse. Non seulement le changement de culture est très difficile, mais les résultats sont toujours incertains.

Tout changement majeur est contrariant et source d'anxiété et c'est pourquoi les organisations et leurs membres s'y opposent instinctivement. Ceux-ci font jouer un mécanisme auto-protecteur qui donne la priorité à la préservation de leur intérêt du moment. Selon Schein (*The Corporate Culture*, 1999: 117), le changement de culture et de comportement se déroule en trois étapes :

- un dégel, c'est-à-dire la motivation en faveur du changement ;
- l'apprentissage de nouveaux concepts et de nouvelles acceptions qui viendront remplacer les anciens ;
- une internalisation des nouveaux concepts et nouvelles acceptions de façon à les incorporer dans des concepts propres et des relations permanentes.

La distinction entre changement de comportement et changement de culture est importante parce qu'elle inclut dans tout processus de réforme la notion de point critique. L'intérêt motivé du personnel de direction peut modifier le comportement des agents mais ce n'est que lorsqu'a été atteint le point d'internalisation de ce comportement par les individus et les groupes – le point du changement de culture – que la réforme pourra être poursuivie même sans l'intervention du personnel de direction. Étant donné qu'il s'agit là d'une ressource extrêmement rare et par conséquent non durable à long terme, toute réforme qui n'atteint pas le point critique d'internalisation reviendra au stade antérieur lorsque l'effort déterminé en faveur du changement se relâchera. C'est précisément le cas de nombreux projets de réforme.

3.5. Implications pour les responsables des réformes

Des considérations concernant la culture, les valeurs et le leadership ont pris sur un plan général une importance accrue pour les gestionnaires et ont une importance particulière dans la gestion publique, notamment au point charnière entre politique et administration. L'examen de ces problèmes au sein des gouvernements a toutefois pâti de ce qu'on les a taxés d'une « **mollesse** » excessive – il s'agissait d'un ensemble mal défini d'idées associées superficiellement à certaines interventions de GRH, et aussi de ce qu'on les a taxés d'une « **dureté** » excessive, soulevant des problèmes profonds et insolubles de comportement social dépassant la portée de la gestion. Le défi que doivent relever les gouvernements est de bien voir que la culture du service public et ses relations de leadership importent considérablement, que certaines politiques de gestion publique apportent des changements sensibles mais que ces changements interviennent sur un certain nombre d'années et qu'il est difficile de suivre ou de prévoir leurs incidences. Ce qui semble important c'est ce que les gouvernements acquièrent une meilleure compréhension de la culture et des valeurs de leur secteur public et que celles-ci guident leurs interventions concrètes dans le système public.

4. Vers une amélioration des politiques d'intervention

4.1. Entrée et séquence

Même dans le cadre de réformes répondant au potentiel et aux problèmes d'un pays, les études consacrées à la gestion publique ne fournissent guère d'orientations quant aux décisions concernant l'ordre d'application des réformes. Les changements majeurs des dispositifs de la gestion publique n'interviennent pas d'une façon rationnellement planifiée et organisée. Les possibilités politiques de changement se présentent de façon imprévisible – généralement pour faire face à des échecs fortement médiatisés de la gestion publique ou à l'apparition de nouveaux problèmes nationaux. Ce qui importe c'est que lorsque se présentent de telles possibilités de changement, les conseillers du secteur public en cause comprennent bien les conséquences systémiques des différentes options, qu'ils aient une compréhension dûment étayée de la séquence dans laquelle les mesures doivent être prises si l'on veut aboutir aux résultats souhaités.

L'idée erronée selon laquelle les pays ont en commun un même problème qui exige des réformes s'accompagne souvent de l'idée que l'on dispose d'un assortiment de possibilités de réforme du secteur public, dont chacune ou la totalité sera bénéfique. Cette conception erronée, qui reçoit l'appellation de « meilleure pratique », a eu des conséquences tragiques dans certains pays en développement, où des réformes ont été souvent menées beaucoup plus rapidement que dans des pays membres de l'OCDE parce qu'elles étaient une

condition d'obtention de prêts et de subventions. Cette école de pensée a eu pour conséquence que l'on a, par exemple, procédé à une privatisation totale des biens publics en l'absence de tout cadre juridique ou institutionnel élargi, ou que des partenariats secteurs public et privé ont été mis en place dans des pays où il n'existait pas au départ de distinction claire entre intérêts publics et intérêts privés, ou que l'on s'est employé à diminuer les effectifs du secteur public en entrant ainsi dans un engrenage de réduction des capacités institutionnelles.

Pour éviter de tels problèmes il est fondamental de se préoccuper de la séquence des interventions, elle-même fortement conditionnée par une compréhension de la culture politico-administrative du pays en question. On commence à tirer quelques grandes leçons des travaux effectués dans des pays en développement. On s'accorde de plus en plus à penser que :

- les questions de gouvernance constitutionnelle doivent être traitées avant les problèmes d'administration ;
- des cadres juridiques doivent être en place avant de traiter des dispositions administratives ;
- l'existence d'un service civil de base qui fonctionne doit être la condition préalable de toute répartition des dispositifs de la gouvernance publique ;
- la rationalisation des règlements et leur respect doivent précéder toute réforme de la réglementation.

Il s'agit là de conditions très générales (souvent ignorées aujourd'hui par des réformateurs en quête de résultats rapides) et ce domaine justifie un surcroît d'analyses et de recherches par rapport à ce qui a été fait à ce jour.

5. Détermination et utilisation des « leviers » du changement systémique

L'une des façons de mieux appréhender la politique d'intervention consiste à déterminer plus clairement les types de changement qui ont des effets systémiques – et ceux qui n'en ont pas. Sommes-nous en mesure d'identifier les leviers systémiques qui seront les plus importants au cours de la décennie à venir ?

En nous fondant sur l'observation des efforts déployés dans les pays membres de l'OCDE, nous avons conclu qu'une grande partie des réformes est relativement inefficace. Deux raisons à cela.

La première, déjà examinée ci-avant, est que les réformes sont souvent trop étroitement ciblées et n'abordent pas les incitations et les dynamiques sous-jacentes des systèmes que l'on s'efforce de changer. Ainsi, si l'on introduit dans une organisation un système de gestion des résultats sans le rattacher d'une façon ou une autre aux incitations formelles et informelles

des cadres supérieurs, ou si l'on y établit un critère de crédibilité pour les rapports de performance, on risque d'aboutir à une augmentation des frais généraux de l'organisation sans obtenir les avantages d'un changement de comportement. De nombreuses organisations publiques ont des piles de méthodes de gestion d'apparence moderne qui reposent inutilement sur des piles de systèmes fonctionnant selon les incitations traditionnelles.

Deuxièmement, comme on l'a déjà dit, ce problème est exacerbé par le fait que la réforme du secteur public est devenue à la mode et les fonctionnaires sont incités à exagérer la mesure dans laquelle la réforme est entreprise. Pour une bonne part, la réforme est davantage question de discours et de présentation que de mesures de fond.

Il y a donc lieu d'étudier quelles sont les interventions qui produisent un changement systémique, ainsi que leurs atouts et leurs faiblesses dans différents contextes. En nous fondant sur l'expérience acquise à ce jour par l'OCDE dans le domaine de la réforme, on peut dire que les leviers ci-après sont ceux qui présentent le plus de chance de produire des changements systémiques :

- **Changements majeurs des mécanismes de la gestion budgétaire et financière.** Dans un gouvernement moderne, le rôle précédemment joué par la planification centrale est désormais dévolu au budget. Pour les hommes politiques et les fonctionnaires, les incitations les plus fortes se situent dans le domaine de l'affectation et de la disposition des fonds. Le processus budgétaire et comptable est devenu l'instrument de planification opérationnel du gouvernement et il assure les fondements de la responsabilisation. Le rôle des ministères du Budget (et des Finances) en tant que leviers du changement a été encore renforcé par la vogue actuelle consistant à inclure des objectifs et des mesures des résultats dans le budget et dans les comptes.
- **Changements majeurs dans l'organisation de la fonction publique.** A la suite des réformes de la première génération, les plus forts impacts – qui n'ont pas toujours été bénéfiques – ont été enregistrés dans les pays qui ont placé un grand nombre de fonctionnaires en dehors des règlements du système du service public proprement dit en créant des instances publiques indépendantes. Il est un autre domaine où des changements majeurs ont eu un fort impact : celui de la sélection des hauts fonctionnaires et des incitations qui leur sont offertes.
- **Changements majeurs dans la transparence et la responsabilité du service public.** Au cours de la dernière décennie, le nombre croissant de lois exigeant la publication d'informations officielles a fortement contribué à percer les secrets du gouvernement et par conséquent à combler l'écart entre les fonctionnaires et le public. Par ailleurs des mesures visant à

accentuer la transparence sur le plan local, telles que les chartes de citoyens et les dédommagements qui leur sont accordés, la publication de fiches de résultats de « classements des organismes », semblent avoir eu un fort impact sur le comportement – encore qu’elles soient essentiellement applicables aux fonctions gouvernementales les plus mesurables. La divulgation publique des rapports d’évaluation et d’examen – notamment dans des domaines comme la santé et l’éducation mais sur un plan plus général – peuvent avoir un effet certain.

- **Changements dans les responsabilités des ministères vis-à-vis des agences centrales.** « Laissez les gestionnaires gérer » est un des domaines où les paroles l’emportent souvent sur les actes – essentiellement parce que les délégations de pouvoirs sont souvent incomplètes. Par exemple, aux Pays-Bas les premières agences créées après 1994 étaient censées appliquer un modèle de gestion axée sur les résultats. Dans un premier temps, cette mesure a été source de grandes frustrations, car le département chargé de l’établissement des rapports poursuivait une gestion axée sur les moyens. Toutefois, dans les pays où les départements ont réellement délégué des pouvoirs de gestion en accordant davantage de fonds et de personnel, on enregistre des changements réels – parfois au point que l’administration centrale souhaite revenir en arrière quelques années après.
- **Création et fermeture de services.** Il s’agit d’un levier de changement très puissant – par ailleurs dangereux. Les avantages politiques d’une réforme structurelle prennent effet pour l’essentiel en début de période. Face à un problème qui inquiète le public, il peut se faire qu’un ministre ou un haut fonctionnaire crée une nouvelle agence, ou des éléments constitutifs d’une agence, ou des unités de surveillance ou des conseils, démontrant ainsi sa détermination en matière de politique ou de gestion. Cette démonstration devient encore plus convaincante quand la nouvelle instance est nommée en fonction du problème abordé. Toutefois, la création d’une nouvelle instance ne résout pas d’elle même le problème – et risque d’en créer de nouveaux.

Un des risques encourus est celui de la superfluité – si la nouvelle instance n’est pas intégrée dans le processus de prise de décision du système global, quels que soient les avantages politiques de sa création elle ne représente que des frais généraux inutiles. Par ailleurs, si l’on recourt à des changements structurels en tant que levier de réforme, il faut prendre en considération les risques élevés des nouvelles entités dans les domaines de l’administration publique où les contrôles culturels sont d’une importance primordiale. Ces nouvelles organisations peuvent se heurter à des problèmes très sérieux faute de disposer d’atouts de caractère culturel, tels que la mémoire institutionnelle et les réseaux professionnels, et il peut s’écouler plusieurs années avant qu’elles ne deviennent efficaces ; et tant

qu'elles sont faibles elles risquent d'être exposées à des scandales et à d'autres changements structurels.

- **Recours à des prestataires de services du secteur privé.** Le recours à des prestataires de services, tant internes qu'externes, du secteur privé a un impact considérable, non seulement parce qu'il déplace certains fonctionnaires mais aussi parce qu'il se traduit par des pressions sur le plan de la performance en permettant des comparaisons de coûts et de qualité et en fournissant à l'administration publique une plus grande flexibilité opérationnelle. Il semble qu'en général la sous-traitance interne et externe des activités a bien fonctionné. Lorsque des problèmes se sont posés il s'est agi généralement de projets complexes (comme les grands investissements dans les techniques de l'information) pour lesquels le gouvernement ne disposait pas de la capacité de gestion nécessaire. De très importantes initiatives, notamment celles qui ont recours à des financements privés, ont toutefois dans certaines occasions créé des problèmes de gouvernance lorsque l'activité en cause est devenue politiquement délicate (par exemple le recours au secteur privé pour la surveillance des bagages dans les transports aériens), ou lorsque l'intervention du secteur privé a été considérée comme exerçant une trop grande influence sur les activités gouvernementales, ou encore lorsque les coûts politiques de l'échec du projet sont tels que les investisseurs privés deviennent les bénéficiaires d'une entreprise en fait gouvernementale.
- **Délégation ou centralisation des pouvoirs décisionnels.** Comme dans le cas de la délégation de la gestion, il arrive que des changements formels ne se traduisent pas par une vraie délégation de pouvoirs. Toutefois, un changement réel des responsabilités de prise de décision a des conséquences importantes. Les conseils des instances publiques indépendantes ont permis une comparaison intéressante. Lorsque ces conseils ont eu en fait un rôle consultatif, ils ont agi pour une large part comme des délégués. Toutefois, certains pays ont mis en place, dans des instances publiques non-commerciales, des conseils dotés de pouvoirs de décision analogues à ceux du conseil d'administration d'une entreprise privée. Ce qui a donné lieu à de nombreux problèmes de politique et de gouvernance.

Pour les raisons examinées, il est indispensable que ces leviers, qui peuvent certes modifier les comportements, soient utilisés judicieusement, avec une vision claire du problème abordé et une compréhension de leurs conséquences dynamiques et culturelles à long terme. La contrepartie de notre hypothèse est que si une réforme n'utilise pas un ou plusieurs de ces leviers, il n'est guère de chances qu'elle puisse aboutir à un changement systémique. Il existe tout un éventail d'instruments d'intervention dans des domaines tels que la planification stratégique, l'évaluation, les technologies

de l'information, la gestion des résultats, l'information sur la gestion, la rémunération en fonction des résultats, ainsi que les orientations stratégiques, les missions et les valeurs, qui auront un réel impact sur les comportements – à condition de venir étayer un ou plusieurs des leviers systémiques ci-dessus mentionnés.

6. Un nouveau programme – et une nouvelle aptitude

Pour poursuivre avec succès la modernisation du secteur public, les gouvernements devront renforcer leur aptitude à appréhender celui-ci dans sa globalité. Ceci implique :

- de meilleurs **outils de diagnostic et d'analyse des risques** (pour tenir compte de la diversité des situations auxquelles les administrations sont confrontées) ;
- une connaissance approfondie des **comportements dans la fonction publique et de l'art de conduire**, ainsi que de son rôle capital pour une bonne gouvernance ;
- davantage d'**études et de données empiriques sur l'évolution des mentalités et des comportements** (pour se rendre compte que les discours vides et les mesures superficielles sont légion dans ce domaine) ;
- des **stratégies d'intervention et de réforme plus efficaces**, pour tenir compte à la fois de la difficulté d'assurer dans la durée l'évolution des comportements et de la nécessité de procéder avec méthode.

Notes

1. Le terme « gouvernance », tel qu'il est utilisé dans le présent document, s'entend de la répartition et de la sauvegarde des pouvoirs et des mandats. Il s'agit de savoir comment l'autorité et le pouvoir de décision de l'État sont répartis et comment les dispositions prises à cet effet sont sauvegardées afin de préserver les valeurs constitutionnelles à travers le temps.
2. Schick, Allen, « The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector » dans *A Time of Change*, 1996:87.

ANNEXE 1

Liste des ministères et des secrétariats présidentiels de niveau ministériel

1. Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, et de l'Élevage
2. Ministère des Communications
3. Ministère de la Culture
4. Ministère de la Défense
5. Ministère de l'Éducation
6. Ministère de l'Environnement
7. Ministère des Finances
8. Ministère des Affaires étrangères
9. Ministère de la Santé
10. Ministère de l'Industrie et du Commerce international
11. Ministère de la Justice
12. Ministère du Travail
13. Ministère des Mines et de l'Énergie
14. Ministère de l'Intégration nationale
15. Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion
16. Ministère du Développement
17. Ministère de la Science et de la Technologie
18. Ministère de l'Assistance sociale
19. Ministère des Transports

Il y a également plusieurs secrétariats au sein de la présidence qui ont le statut ministériel :

1. Maison civile (Chef du personnel)
2. Secrétariat à la sécurité institutionnelle
3. Secrétariat général de la présidence
4. Secrétariat à la communication
5. Bureau du procureur général
6. Secrétariat au contrôle interne

Table des matières

Modernisation du secteur public : un nouveau programme par Alex Matheson et Hae-Sang Kwon.	7
Améliorer les procédures de prise de décision des pouvoirs publics en vue de la gestion des risques par Frédéric Boudier et Élodie Beth.	27
Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés : questions clés et développements récents par Jón R. Blöndal	47
Arguments en faveur de l'Administration électronique : extraits du rapport de l'OCDE L'Administration électronique : un impératif par le Groupe ad hoc de l'OCDE sur l'Administration électronique.	67
La budgétisation au Brésil par Jón R. Blöndal, Chiara Goretti et Jens Kromann Kristensen	109



Extrait de :
OECD Journal on Budgeting

Accéder à cette revue :
<https://doi.org/10.1787/16812336>

Merci de citer cet article comme suit :

Matheson, Alex et Hae-Sang Kwon (2003), « Modernisation du secteur public : Un nouveau programme », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3/1.

DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.