



# Moderniser l'État

LA ROUTE À SUIVRE



# Moderniser l'État

LA ROUTE À SUIVRE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Also available in English under the title:

**Modernising Government**

The Way Forward

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## Avant-propos

En 2002, le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE a lancé un examen des initiatives entreprises par les pays membres visant à moderniser l'administration. Deux colloques ont eu lieu sur les thèmes « Le nouveau dirigeant du secteur public » (novembre 2003) et « Une administration qui s'adapte : des défis nouveaux, des contextes différents, des valeurs communes » (octobre 2004). L'examen qui a duré deux ans avait pour but de mieux cerner l'impact des réformes et d'aider ainsi les acteurs de la politique de la gouvernance publique à se préparer à l'avenir. La présente publication recense les leviers de réforme destinés à moderniser le secteur public et présente une vue d'ensemble de la modernisation du secteur public dans les pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années. Elle définit différents moyens d'action qui ont l'objectif commun de rendre le secteur public plus réceptif, transparent et efficace.

L'Examen a été conduit par Alex Matheson et coordonné par Teresa Currestine du Secrétariat de l'OCDE. Jón R. Blöndal, Joanne Caddy, Teresa Currestine, Dirk-Jan Kraan, Dorothee Landel, Alex Matheson, Elsa Pilichowski, Michael Ruffner et Joaquin Sevilla du Secrétariat de l'OCDE et Deok-Seob Shim, ancien membre du personnel, ont contribué à ces travaux. Ceux-ci ont été examinés par un panel d'experts composé de responsables de la fonction publique et d'universitaires : Sabino Cassese, Benoît Chevauchez, Hiromitsu Kataoka, Pan Suk Kim, John Murray, Christopher Pollitt, Christoph Reichard, Knut Rexed, et Allen Schick. Cette publication a été réalisée sous la direction de Teresa Currestine, avec l'aide de Derek Abbott.

## Table des matières

Avant-propos.....	3
Résumé .....	9
L'examen .....	15
Introduction .....	17
Chapitre 1. <a href="#">L'administration ouverte</a> .....	29
Chapitre 2. <a href="#">Améliorer les performances du secteur public</a> .....	63
Chapitre 3. <a href="#">Moderniser la responsabilité et le contrôle</a> .....	95
Chapitre 4. <a href="#">Réaffectation des ressources et restructuration : le lourd appareil de la réforme</a> .....	121
Chapitre 5. <a href="#">L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics</a> .....	149
Chapitre 6. <a href="#">Organiser et motiver les fonctionnaires : moderniser l'emploi public</a> .....	179
Chapitre 7. <a href="#">Modernisation : contexte, enseignements à tirer et défis à relever</a> .....	211
Références .....	237
Annexe A .....	247
Annexe B .....	248
Annexe C .....	250
Annexe D .....	251

**Liste des encadrés**

1.1.	Finlande : L'accès à l'information favorisant une élaboration des politiques ouverte .....	43
2.1.	Gestion de la performance et budgétisation axée sur la performance .....	68
2.2.	L'expérience de la Nouvelle-Zélande en matière de budgétisation axée sur les performances et de gestion de la performance .....	71
3.1.	Responsabilité de gestion et orientations du contrôle au Canada .....	111
4.1.	Les agences néerlandaises .....	129
4.2.	Exemples d'administration indépendante dans plusieurs pays de l'OCDE .....	132
4.3.	Bien concevoir les mécanismes de réexamen des programmes .....	141
5.1.	Questions liées au personnel dans le passage à l'externalisation .....	161
5.2.	Le programme de timbres alimentaires des États-Unis .....	169
5.3.	Autres mécanismes de type marché .....	177
6.1.	L'accord de performance pour les hauts fonctionnaires au Royaume-Uni .....	198
6.2.	Rémunération liée aux performances au Danemark .....	201
6.3.	Politiques visant à développer le leadership : études de cas par pays .....	205
7.1.	Modernisation : la route à suivre .....	231

**Liste des graphiques**

1.1.	Pays de l'OCDE dotés de dispositions juridiques sur l'accès à l'information (date d'adoption) .....	41
1.2.	Pays de l'OCDE disposant d'institutions de médiation (date de mise en place) .....	50
2.1.	La réussite et l'échec face aux objectifs s'accompagnent-ils d'une récompense ou d'une sanction ? .....	76
2.2.	Les résultats de performance sont-ils rendus publics ? .....	78
2.3.	Les données sur la performance font-elles l'objet d'audits externes ? .....	80
2.4.	Est-il fréquent que les hommes politiques utilisent les évaluations des performances dans la prise de décision ? .....	83
3.1.	Existe-t-il un service central chargé de superviser les audits ? .....	107
3.2.	Comment les sujets des contrôles sont-ils déterminés ? .....	109
3.3.	L'institution supérieure de contrôle agit-elle en coordination avec les contrôleurs internes ou bien utilise-t-elle leurs rapports ? .....	111
4.1.	Évolutions concernant les autorités régulatrices indépendantes dans les pays de l'OCDE .....	131

5.1.	Externalisation des services officiels .....	153
5.2.	Dépenses publiques destinées à des établissements privés .....	171
5.3.	Institutions publiques et privées de soins de longue durée pour les personnes âgées, fin des années 90 .....	174
6.1.	L'impact global sur les performances de la rémunération liée aux performances .....	203
7.1.	Facteurs et interrelations appuyant la gestion du secteur public .....	221

### Liste des tableaux

0.1.	Hiérarchie des valeurs .....	20
2.1.	Potentiel et limites des différents modes de contrôle de gestion .....	81
2.2.	Incidations influant sur le changement de comportement des responsables politiques des pouvoirs exécutif et législatif et leur utilisation des informations sur la performance dans leur prise de décision .....	84
3.1.	Réforme du contrôle au cours de la dernière décennie .....	102
3.2.	Panorama des systèmes de contrôle interne .....	105
3.3.	Panorama des systèmes de contrôle externe .....	109
3.4.	Cadre moderne de contrôle .....	119
4.1.	Correspondance entre les caractéristiques organisationnelles des agences, autorités administratives et établissements publics et les raisons de leur création .....	137
5.1.	Résumé des PPP par pays et secteur .....	163
5.2.	Dépenses publiques et privées pour les soins de longue durée en pourcentage du PIB .....	173
6.1.	Évolution de l'emploi public total entre 1990/91 et 2000/01 .....	184
6.2.	Variation annuelle de l'emploi dans l'administration centrale ou fédérale .....	185
6.3.	Principaux atouts et faiblesses des systèmes de fonction publique priviliégiant le sentiment collectif et les comportements éthiques .....	189
6.4.	Structure et localisation des organes centraux de gestion des ressources humaines dans différents pays membres de l'OCDE .....	191
6.5.	Indice de délégation de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines .....	194
6.6.	Évolution du statut de la fonction publique .....	196
A.1.	Part de l'emploi public dans la population active (%) .....	247
B.1.	Dépenses totales des administrations publiques .....	248
C.1.	Recommandations et lignes directrices de l'OCDE sur l'administration ouverte .....	250
D.1.	Lois et mesures relatives à l'administration ouverte .....	251
D.2.	Institutions de contrôle de l'administration ouverte .....	262

## Résumé



Dans les pays membres de l'OCDE les deux dernières décennies ont vu affluer tout un courant d'idées nouvelles et d'initiatives en matière de gestion publique. Notre Examen tente de parvenir à mieux comprendre comment certaines de ces idées nouvelles ont œuvré en réalité en se penchant sur une sélection de leviers majeurs de la politique de réforme la gestion publique. Sur la base de ces résultats, notre Examen étudie de manière plus générale l'évolution qu'a connu sur la même période la façon d'appréhender la gestion publique et la gouvernance en vue d'aider ceux qui ont en charge la politique de la gestion publique à mieux se préparer aux futures échéances.

L'impulsion du changement est venue des développements technologiques, économiques et sociaux survenus dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Même si dans bien des pays ce sont des tensions budgétaires qui ont déclenché les réformes, les pressions en faveur du changement provenaient du fait que les gouvernements étaient de plus en plus en porte-à-faux avec des sociétés en train de changer qui avaient des attentes nouvelles et différentes.

L'administration publique joue un rôle plus important dans les pays de l'OCDE qu'il y a vingt ans. Mais la nature des problèmes d'action publique et les méthodes utilisées pour y faire face sont en train de subir une profonde transformation. Les administrations publiques passent de la prestation directe de services à l'attribution d'un rôle plus important aux entités privées et une régulation accrue des marchés. La portée de la réglementation mise en œuvre par les pouvoirs publics est également en train de s'étendre à de nouveaux domaines socio-économiques.

Après des décennies durant lesquelles les nouvelles initiatives de la puissance publique pouvaient être financées par des recettes supplémentaires, les tensions budgétaires se traduisent aujourd'hui par le fait que les pays membres de l'OCDE ont atteint les limites du financièrement accessible. Malgré des années de réforme du secteur public, la pression à la hausse des dépenses publiques demeure ; il est impératif que les administrations continuent à s'adapter aux besoins évolutifs de la société tout en respectant les limites fixées en matière de dépenses.

Les administrations ont opéré ces vingt dernières années des changements majeurs dans leur mode de gestion du secteur public. La plupart des administrations publiques au sein de l'OCDE sont devenues plus efficaces, plus transparentes et orientées vers l'utilisateur, plus souples et plus axées sur les

performances. Toutefois, les dispositions propres à l'administration publique sont inextricablement liées aux institutions fondamentales de gouvernance publique. Les réformateurs doivent tenir compte des impacts possibles des réformes sur les valeurs de gouvernance de portée générale.

---

### *Leçons tirées des principaux leviers de la politique de la gestion publique*

---

**L'administration ouverte.** Dans les pays membres de l'OCDE les administrations deviennent plus ouvertes et plus transparentes, accessibles et consultatives. Ce phénomène trouve son expression dans de nouvelles lois et institutions et un vaste éventail de mesures d'action publique. Aujourd'hui, 90 % des pays de l'OCDE ont une loi sur la liberté d'information et des services du médiateur et plus de 50 % disposent de normes de services au consommateur.

Un défi permanent pour les administrations est de satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens en termes de services plus accessibles et de haute qualité. Actuellement, un défi majeur que doivent relever les pays de l'OCDE face à la menace du terrorisme est de préserver l'ouverture de l'administration tout en garantissant la sécurité nationale et l'application efficace des lois.

**Améliorer les performances du secteur public.** Les administrations sont aujourd'hui beaucoup plus axées sur les performances. Les promoteurs de la notion de performance ont développé la planification, la communication et le contrôle formalisés dans de nombreuses administrations. La plupart des pays de l'OCDE ont adopté une gestion et une budgétisation axées sur les performances : 72 % intègrent des données non financières sur les performances dans leur documentation budgétaire. Ainsi l'information dont disposent les gestionnaires et les décideurs s'en est trouvée accrue et améliorée.

Toutefois, les administrations doivent se garder de surestimer les possibilités que recèlent les approches liées aux performances pour changer les comportements et la culture et de sous-estimer les limites des systèmes basés sur les performances. Les approches liées aux performances exigent une souplesse de gestion accrue. Ceci étant, les défis majeurs résident dans le juste équilibre à trouver entre cette souplesse et le contrôle, et l'intégration de systèmes d'évaluation des performances dans le système d'imputabilité classique du pays en question. Trop de souplesse peut conduire à des abus et une mauvaise gestion ; une souplesse insuffisante risque de rendre le service public peu efficace et peu réceptif. Il faut veiller davantage à maîtriser les

coûts de transaction de la performance et à optimiser le contrôle par les pairs et les motivations internes.

**Moderniser la responsabilité et le contrôle.** Au cours des 15 dernières années, la manière dont l'administration a gardé la maîtrise de nombreuses opérations complexes a évolué du fait des innovations technologiques, des modifications de taille et d'organisation de l'administration et de l'introduction de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances. Les principales tendances en matière de contrôle dans les pays membres de l'OCDE sont le passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori et la mise en place de procédures de contrôle interne plus rigoureux. En pratique, cela signifie substituer à l'inefficience mais aussi à la certitude relative du contrôle de la régularité et de la légalité de chaque opération l'efficacité plus grande et l'incertitude relative de la vérification du bon fonctionnement des systèmes. Le défi à relever est de conserver le contrôle de systèmes dans lesquels la délégation de pouvoirs est accrue et qui comportent davantage d'agences indépendantes et de prestations de service assurées par des tiers.

**Réaffectation des ressources et restructuration.** Le fait que l'administration doit fixer des limites encadrant les dépenses et réaffecter les ressources à l'intérieur de ces limites a changé la procédure budgétaire qui est passée d'une fonction instrumentale à celle de vecteur principal de la gestion stratégique. Il est fréquent également que la procédure budgétaire serve de vecteur pour une réforme plus globale de la gestion.

Pour l'administration moderne, la capacité de modifier les structures organisationnelles est essentielle. Cependant les changements structurels – qu'il s'agisse du démantèlement d'organisations existantes ou de la création de nouvelles organisations – ne peuvent être entrepris à la légère. Le démantèlement d'organisations peut entraîner une perte de continuité, de mémoire institutionnelle et de capacité à long terme. La prolifération d'organismes publics indépendants, plus ou moins autonomes, rend difficile toute action collective ou coordination. Les États doivent bien cerner les forces et les faiblesses structurelles des systèmes en place et s'appuyer sur leurs points forts.

**L'emploi de mécanismes de type marché.** Les différentes sortes de mécanismes de type marché sont devenues plus courantes dans les pays de l'OCDE mais on constate des différences marquées entre les pays concernant leur utilisation. Ces mécanismes sont capables de générer des gains d'efficacité considérables. Mais les décisions d'utiliser des mécanismes de type marché doivent être prises au cas par cas et il est primordial pour le succès de leur mise en œuvre que ces instruments aient été conçus de manière spécifique. Il demeure important de protéger les principes essentiels de la gouvernance, de ne pas confondre l'avantage privé et l'intérêt public ou

de masquer la responsabilité vis-à-vis du public ou transparence. Les administrations doivent protéger leur autonomie pour l'action future si les priorités changent.

**Moderniser l'emploi public.** La nature de l'emploi public dans les pays de l'OCDE a évolué de manière significative. Dans de nombreux pays, les dispositions relatives à l'emploi des fonctionnaires se sont rapprochées de celles du secteur privé parce que leur statut et leurs conditions d'emploi ont été modifiés. Les politiques d'emploi de plus en plus individualisées sont devenues pratique courante, notamment la contractualisation et la rémunération liées aux performances, cette dernière étant appliquée aujourd'hui dans les deux tiers des pays de l'OCDE.

L'application de ces politiques a tendance à rendre l'existence d'une culture collective plus difficile. Les premiers réformateurs ont sous-estimé la complexité que revêtait l'adoption de techniques du secteur privé dans le secteur public. Toutefois dans bien des pays, il n'est pas possible d'envisager un maintien des dispositions traditionnelles en matière d'emploi public.

---

### *Conclusions plus générales sur la gestion publique et la gouvernance*

---

La modernisation est dépendante du contexte. S'il est vrai que tous les gouvernements sont actuellement touchés par les évolutions à l'échelle de la planète, il n'y a pas de gestion publique universellement valable. L'histoire, la culture et le niveau de développement donnent aux gouvernements des caractéristiques et des priorités différentes. Le travail d'adaptation peut bénéficier des enseignements apportés par d'autres administrations, mais sauf si les pays sont vraiment très semblables, les enseignements retirés seront plus profitables au niveau de la dynamique des systèmes qu'à celui des instruments et des pratiques spécifiques.

Le problème tel qu'il se pose aujourd'hui concerne la façon dont on organise le secteur public de façon à ce qu'il puisse s'adapter aux besoins évolutifs de la société, sans perdre la cohérence de la stratégie et la continuité des valeurs de gouvernance. Des administrations modernisées sont censées être plus réceptives à certains groupes de citoyens. Dans un service public différencié et fragmenté, la capacité d'action collective a un coût. Les nouvelles approches de la gestion doivent aller au delà de la contractualisation et de l'établissement de comptes-rendus pour s'intéresser d'abord à l'articulation entre l'intérêt général d'une part et les motivations et les valeurs des individus d'autre part.

Les administrations publiques doivent s'adapter à des sociétés qui évoluent en permanence. Il n'est pas question de réaliser une « réforme » une

fois pour toutes, mais de posséder la capacité de mener une politique de gestion publique pour la totalité de l'administration, en permettant ainsi aux gouvernements de procéder à des ajustements en ayant présent à l'esprit l'ensemble du système. Des mesures efficaces de gestion publique demandent que l'on diagnostique clairement les problèmes et que l'on évalue les résultats obtenus.

Les attentes et demandes d'administration des citoyens ne diminuent pas mais augmentent de plus de plus : ils attendent une ouverture, une qualité de service élevée, des solutions à des problèmes plus complexes et le maintien des droits à prestations sociales. Les réformes menées dans le secteur public ces vingt dernières années ont amélioré sensiblement l'efficacité mais les administrations de l'OCDE sont aujourd'hui confrontées à un défi majeur qui est de dégager de nouveaux gains d'efficacité pour financer les demandes croissantes adressées au gouvernement du 21<sup>e</sup> siècle. Au cours des vingt prochaines années, les décideurs auront à faire face à des choix politiques difficiles. Dans la mesure où la plupart des gouvernements ne peuvent pas accroître la part de l'économie qu'ils prélèvent des pressions s'exerceront dans certains pays sur les programmes de droits à prestations sociales. Les concepteurs de systèmes de gestion publique seront encore sollicités. Cela exigera des qualités de leader de la part de fonctionnaires dont les capacités techniques, managériales et politiques auront été renforcées, qui réfléchiront et planifieront de façon concertée et sauront coopérer avec d'autres acteurs.

## L'examen

L'Examen de l'OCDE sur la modernisation du secteur public dresse un panorama de la modernisation du secteur public dans les pays membres de l'OCDE durant les vingt dernières années afin de mieux cerner l'impact qu'ont eu concrètement les efforts de réforme entrepris dans le passé.

La présente étude a consisté à examiner différentes mesures clés de gestion publique. Elle a fait l'hypothèse de départ que certaines mesures touchant la gestion publique revêtaient une importance particulière en tant que « leviers » agissant sur le comportement du secteur public. Elle a cherché à examiner les tendances et résultats des leviers suivants dans l'ensemble des pays de l'OCDE : administration ouverte, performances, responsabilité et contrôle, restructuration des organisations, emploi public/fonction publique, et utilisation des mécanismes de type marché. Une fois l'étude amorcée il est apparu que ces mesures n'étaient pas toutes de même nature. Certaines étaient des moteurs du changement, d'autres en étaient les conséquences ; quant à la « performance » il s'agissait d'une ambition sous l'influence de plusieurs instruments de gestion publique.

La présente publication examine les tendances liées à l'utilisation de ces six leviers et la façon dont ils ont influé sur la gouvernance publique dans différents pays de l'OCDE. L'Examen étudie ces leviers en ayant une vision synthétique de l'administration, c'est-à-dire qu'il considère les administrations publiques comme un assemblage de dispositifs dans une perspective de gouvernance. Résultat d'un examen attentif de l'interaction entre des politiques spécifiques de gestion publique et la dynamique de l'administration considérée dans son ensemble, l'étude reflète également la façon dont la compréhension de la dynamique de la gestion publique et de la gouvernance a changé tout au long de la période des réformes. Enfin, il repère les défis que les gouvernements auront à relever à l'avenir et aidera les gouvernements à réfléchir aux moyens de mener une politique de gestion publique cohérente, gérable et adaptée au contexte du pays.

Le champ d'observation de l'Examen est obligatoirement limité. Il étudie des aspects précis des réformes entreprises et met l'accent sur certaines dimensions de la gestion publique. Par voie de conséquence, différents développements importants ne sont pas explorés tels que les déplacements de pouvoir entre niveaux d'administration, l'extension et la complexification de la réglementation, l'incidence des outils électroniques de communication et d'information, les nouveaux réseaux et les nouvelles relations établies avec les intervenants, et les grands changements intervenus dans l'offre de services (privatisations, par exemple). Par ailleurs, l'évaluation des réformes du secteur public est actuellement gênée par des

lacunes dans les données disponibles. Un système de suivi des principales réformes institutionnelles, s'inscrivant davantage dans la durée, permettrait d'effectuer une analyse et une comparaison de portée plus générale.

# Introduction

## La gouvernance – un chantier qui évolue

Les 30 pays membres de l'OCDE partagent les éléments essentiels de la gouvernance qui se sont dégagés de l'évolution de l'État moderne et qui sont la démocratie et la citoyenneté, l'institution parlementaire, une constitution, l'État de droit, la pluralité des partis politiques et des systèmes électoraux, une fonction publique permanente, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, le contrôle des juges et la séparation de l'Église et de l'État.\* La plupart de ces éléments sont communs à tous les pays de l'OCDE mais dans différentes combinaisons. Il y a des républiques et des monarchies constitutionnelles ; elles sont unitaires ou fédérales, les appareils d'État ont à leur tête des premiers ministres ou sont de type présidentiel ou semi-présidentiel. Les parlements peuvent être bicaméraux ou unicaméraux et posséder les caractéristiques des systèmes de type Westminster ou Congrès. Les gouvernements peuvent agir sous le régime du droit administratif ou de la *common law*, avec un Exécutif fort ou un Parlement fort, sous un contrôle du juge plus ou moins strict, avec une Cour des comptes ou un Vérificateur général. Les dispositions constitutionnelles peuvent faire l'objet d'une constitution écrite ou faire partie de la législation, de la jurisprudence et des pratiques qui ont un rapport avec l'organisation constitutionnelle. Les chefs de gouvernement peuvent être élus au suffrage direct ou indirect, les ministres peuvent être élus ou nommés. Les systèmes électoraux peuvent utiliser des formes de représentation proportionnelle ou le scrutin majoritaire. Il y a enfin des différences dans la façon dont les pouvoirs sont séparés et dont chaque branche de la puissance publique est organisée.

Ces différences formelles sont le reflet de l'histoire des différentes nations. Elles signifient quelque chose de plus important, à savoir que les nations sont animées et différenciées par des forces culturelles enracinées dans leur passé. Ces différences, tant formelles que culturelles, influent sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique.

La fusion de tous ces éléments de gouvernance fondamentaux en systèmes démocratiques nationaux n'a été acceptée au plan international qu'à une époque récente, et encore cela ne vaut que pour moins de la moitié de la population mondiale. Les éléments principaux de la démocratie qui vont de soi (par exemple un droit de vote accordé à plus qu'une faible majorité de la population) sont relativement récents dans beaucoup de pays. Un tiers des pays membres de l'OCDE a vécu sous des formes de gouvernement non

\* Tiré de Finer (1997).



démocratiques dans leur histoire récente. Le développement majeur a été la diffusion de systèmes de gouvernement constitutionnels et démocratiques depuis le milieu du 20<sup>e</sup> siècle.

La gouvernance est donc un chantier qui évolue. Non seulement de nombreux pays en sont encore à s'abstraire de régimes qui étaient dépourvus des éléments essentiels de ce qui est considéré aujourd'hui comme une bonne gouvernance, mais cette idée elle-même est en plein devenir. La gouvernance doit continuer à s'adapter pour répondre à des pressions telles que l'extension des marchés nationaux et internationaux, les déplacements des pouvoirs entre niveaux d'administration, l'étendu des technologies et médias de persuasion de masse, la perméabilité des frontières nationales, l'influence exercée par les communautés de valeurs et d'intérêts qui se mondialisent, et la vulnérabilité des sociétés libres face à la menace du terrorisme.

## La gouvernance et l'administration publique

La « gouvernance » fait référence à l'organisation formelle et informelle qui détermine la façon dont les décisions publiques sont prises et dont les mesures publiques sont exécutées dans la perspective du maintien des valeurs constitutionnelles d'un pays donné alors que les problèmes, les acteurs et les époques changent. L'administration publique constitue un pilier de la gouvernance publique. Les notions de bon gouvernement trouvent leur origine dans les hypothèses relatives au statut de la personne et de ses droits – propriété, inviolabilité personnelle, égalité, recours devant la loi, participation aux décisions collectives – et aux devoirs et obligations liés au fait que cet individu est citoyen d'un État. À un niveau fondamental ces valeurs représentent ce que les pays membres de l'OCDE ont en commun mais dans leur élaboration elles sont le reflet d'une culture nationale et permettent également de comprendre pourquoi les nations sont différentes. Elles expliquent pourquoi même si les pays de l'OCDE puisent dans un fonds commun d'éléments de gouvernance, ils les ont combinés de façons très différentes. Il est nécessaire de bien saisir ces différences contextuelles pour éviter le piège qui est de chercher à préconiser des solutions « universelles » face aux problèmes de gouvernance.

S'agissant de l'administration publique ces différences culturelles se manifestent dans des domaines tels que l'importance relative des contrôles sociaux et des contrôles formels, le degré de respect de la loi, le prestige du service public, la propension à faire appel à des entités marchandes pour assurer des services publics, le rôle des syndicats, la capacité de dégager un consensus national, l'attrait pour le corporatisme et la capacité de changer l'orientation de la nation. Il existe non seulement des différences entre pays au regard de chaque élément, mais également des différences systémiques entre groupes de pays dotés d'un héritage historique différent.

Dans la période considérée, de nombreux postulats concernant l'extension de la responsabilité directe de l'État en tant que prestataire de services ont été remis en cause et ont été radicalement modifiés dans certains pays. Les États se sont progressivement retirés des activités commerciales, du contrôle de certains secteurs d'activité et de la fourniture de services dans le domaine des télécommunications, de l'énergie et de la distribution d'eau, par exemple. Il s'agit là de changements de gouvernance explicites. Mais d'autres réformes manifestement réalisées dans le but de favoriser une meilleure gestion ont également eu, qu'on le veuille ou non, une incidence sur l'organisation des pouvoirs. Par exemple l'adoption de meilleures règles comptables par l'exécutif peut également renforcer le pouvoir législatif en lui fournissant des informations plus accessibles sur l'état des finances publiques. En revanche, le fait de confier à des agences publiques semi-indépendantes davantage de compétences dans la conception des politiques peut affaiblir le contrôle parlementaire.

Comme l'illustre la citation suivante, toute réforme peut présenter des avantages et des carences pour le système considéré globalement. La démarche la plus adaptée dépend des problèmes et des risques propres au système en question :

*Les sources d'irritation (dans les administrations publiques) sont tellement disparates qu'on ne peut pas espérer qu'un remède sera d'emblée efficace contre la totalité d'entre elles. En outre il est fréquent que les mesures prises pour soulager l'une d'entre elles en aggravent une autre.*

*...dépolitiser l'administration peut porter atteinte à l'autorité de l'exécutif tandis que le fait de renforcer la dimension politique de l'exécutif peut être l'occasion de remplacer le professionnalisme par des considérations partisanses.*

*Jouer les fonctionnaires les uns contre les autres complique et ralentit le processus de prise de décision, tout comme les mesures visant à démocratiser l'administration tandis que le fait de rationaliser les découpages administratifs par des réorganisations et des simplifications procédurales limite la concurrence et porte atteinte aux freins et aux contrepoids.*

*Confier à nouveau au marché certaines fonctions fait disparaître des dysfonctions mais les facteurs qui avaient incité les gens à réclamer au départ une intervention de l'État suscitent rapidement une demande de nouveaux programmes publics : après tout les marchés sont très rarement parfaits.*

*Externaliser des services publics atténue certaines carences, mais la gestion des contrats a été dans le passé le talon d'Achille de l'État, une source de corruption et de mauvaise gestion.*

*La préparation d'une politique, sa coordination et son efficacité bénéficient de l'existence de systèmes budgétaires raisonnés, mais lorsqu'il s'agit de domaines spécialisés l'analyste budgétaire peu au courant risque simplement de refaire en moins bien le travail de professionnels qualifiés et expérimentés...*

Décentraliser l'autorité vers des agents de terrain aboutit généralement à des décisions plus rapides ; cela peut également se traduire par un traitement extrêmement disparate de clients placés dans des situations identiques. À l'inverse, centraliser l'autorité peut faire progresser la cohérence des politiques suivies mais entraîner des retards dans l'action dans la mesure où le centre est noyé dans les détails.

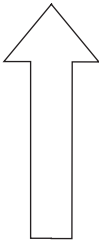
On calme une source d'irritation, on en aggrave une autre.

(Kaufman, 2001, p. 40)

Les observations de Kaufman mettent en lumière les interrelations entre les différentes composantes de l'administration publique. Si le gouvernement apporte des changements à une dimension du dispositif d'autres parties sont obligées de réagir.

Ces différentes dimensions de l'administration publique ne sont pas toutes d'importance égale. Il existe une hiérarchie de valeurs, entre les activités gouvernementales quotidiennes et les valeurs communes qui soutiennent les constitutions et assurent la cohésion à long terme des sociétés. Le tableau 0.1 propose une manière simplifiée de présenter cette hiérarchie.

Tableau 0.1. **Hiérarchie des valeurs**

	<p><i>Signification à court terme</i></p>	<p><b>EXÉCUTIF RÉCEPTIF</b>                  Applique scrupuleusement les politiques en vigueur.                  Répond aux besoins des groupes de clients.                  Communique avec eux et les consulte.</p>	<p><b>Les politiques en vigueur correspondent aux besoins des citoyens</b></p>
		<p><b>EXÉCUTIF RESPONSABLE</b>                  Sert les intérêts des citoyens, veille aux incidences à long terme de sa politique.                  Ne grève pas les générations futures.                  Sait s'adapter : en cas de nécessité, prend des décisions « difficiles » en matière de ressources et d'organisation.                  Protection de l'intérêt collectif contre le gain privé.</p>	<p><b>Veille à l'intérêt collectif</b></p>
	<p><i>Signification de la gouvernance à long terme</i></p>	<p><b>EXÉCUTIF LÉGITIME</b>                  Respecte la lettre et l'esprit de la Constitution et des lois.                  Traite les citoyens avec équité, respecte les personnes et les communautés. Maintien d'un sentiment de sécurité.                  Transparence de la prise de décision. Usage de la contrainte entouré de sauvegardes. Protection de l'intérêt collectif contre le gain privé.</p>	<p><b>Entretien/crée la confiance dans les institutions publiques</b></p>

Dans le traitement des problèmes de gouvernance, comme dans d'autres domaines de l'élaboration des politiques, une mesure destinée à résoudre un problème à court ou moyen terme peut avoir une incidence sur la légitimité. Par exemple, modifier l'équilibre établi entre la protection de l'individu et les pouvoirs de l'État face à une urgence perçue en matière de sécurité nationale

pourrait porter atteinte au sentiment du public que ses droits sont convenablement protégés. Des contrats destinés à rendre des hauts fonctionnaires beaucoup plus à l'écoute du gouvernement au pouvoir pourrait affaiblir leur liberté de donner des avis professionnels indépendants et leur sentiment d'être responsables de l'intérêt collectif.

Un gouvernement peu réceptif peut être démis de ses fonctions par les électeurs sans porter atteinte à la confiance dans les institutions publiques, mais si la légitimité de l'institution gouvernementale est endommagée c'est la capacité de fonctionner de la société qui est amoindrie en permanence. Il n'y a donc pas de frontière clairement tracée entre gouvernance et gestion publique : tout changement significatif intervenant dans l'administration publique peut avoir des conséquences pour la gouvernance.

### **Pourquoi une réforme de l'administration publique ?**

Les trente dernières années ont été témoin d'évolutions considérables dans les attitudes à l'égard de l'État et de l'administration publique dans les pays membres. Dans les décennies qui ont suivi 1945 le modèle qui avait cours était celui de l'administration en position de monopole ou quasi-monopole en tant que prestataire de services collectifs pour la distribution d'électricité et d'eau, par exemple, ou de services comme les soins de santé, les prestations sociales et l'éducation et en tant que fournisseur d'infrastructures et de services de transport. Même si ce modèle n'a jamais été accepté de manière universelle ni appliqué de manière uniforme il a prédominé dans la réflexion sur le rôle de l'administration et la façon de répondre au mieux aux besoins des citoyens. Dans ce modèle, l'administration était responsable de toutes les étapes de la fourniture de services : prescription de mesures en énonçant les intentions des pouvoirs publics dans des lois ou règlements, fourniture des services nécessaires pour mettre en œuvre les politiques et financement de ces services par des taxes générales.

Le modèle classique de l'administration en tant que vaste prestataire de services n'était pas foncièrement défectueuse – il a été le fondement du redressement stable et progressif de l'Europe d'après-guerre qui est allé de pair avec une croissance économique sans précédent. Il est vrai qu'il reste le modèle de l'administration dans certains pays de l'OCDE. Toutefois, il est de plus en plus considéré dans certains milieux comme n'ayant pas réussi à s'adapter aux évolutions politiques, sociales et économiques. Les forces motrices de son développement, la reconstruction d'après-guerre et la volonté d'éviter la répétition des calamités politiques, économiques et sociales de l'entre-deux-guerres n'avaient plus une importance primordiale.

L'impulsion en faveur du changement a des origines nombreuses et diverses parmi lesquelles les développements sociaux, économiques et

technologiques survenus dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, qui ont obligé toutes les administrations à s'adapter à de nouveaux problèmes, de nouvelles capacités et de nouvelles relations entre le citoyen et l'État. De plus en plus, le public s'est intéressé à la qualité des services qui lui sont fournis et aux possibilités de choix dont il dispose. Les citoyens sont également de plus en plus réticents à voir augmenter la part de l'État dans l'économie nationale. Dans plusieurs pays, l'attente d'une baisse de la fiscalité s'est généralisée à l'ensemble du spectre politique. De plus en plus il existe – dans le domaine de la santé, de l'éducation et des transports – des solutions privées financièrement accessibles qui se substituent à des services publics.

De plus en plus, les administrations publiques sont en porte-à-faux avec des sociétés qui sont en train de changer et avec des citoyens plus instruits et plus autonomes à la recherche d'un nouveau contrat social. Dans bien des pays, les tensions fiscales et les crises financières ont été le principal moteur d'une large réforme du secteur public. Dès le début des années 80, il était clair que les engagements ouverts et déterminés par la demande qui découlaient du modèle classique allaient conduire certains pays à la crise financière. En même temps, la nécessité de tenir compte de l'évolution des technologies dans des secteurs comme les transports, les télécommunications et la santé imposait une augmentation des coûts à l'administration. Financer des compétences publiques qui ne cessaient de s'accroître et représentaient une part croissante de l'économie nationale n'était plus tenable ni économiquement ni politiquement.

Pour certains pays, les pressions financières exercées sur les États ont coïncidé avec l'ouverture de l'économie internationale qui a facilité la libre circulation des capitaux et l'adoption de taux de change flottants des monnaies nationales. Les gouvernements ont constaté que leur marge de manœuvre pour gérer l'économie nationale et déterminer l'importance et la portée de l'activité du secteur public était de plus en plus limitée par des attentes internationales. Il est devenu plus difficile pour les gouvernements de faire face aux problèmes liés aux changements sociétaux par un accroissement des dépenses. Face à ces problèmes de nombreux gouvernements ont cherché à voir si diminuer l'importance du secteur public ou modifier radicalement son organisation était une solution envisageable. La direction que prenait la réforme du secteur public dépendait fortement du contexte national du pays donné.

## Qu'est-il ressorti de deux décennies de réforme ?

**L'État joue un rôle plus important et pas moins important :** Après vingt ans de réforme l'État joue un rôle plus important, et pas moins important, dans les sociétés de la zone de l'OCDE. Les attentes de la société vis-à-vis de l'État n'ont pas diminué, elles auraient plutôt augmenté. Les problèmes d'action publique auxquels les gouvernements sont confrontés ainsi que les

modes d'intervention et leur dosage continuent d'être soumis à de profonds changements.

**Il y a eu des changements notables au niveau du dosage et des modes d'intervention de l'État :** Les moyens utilisés par les États pour faire face à leurs responsabilités ont considérablement évolué. Par le biais des privatisations de nombreux gouvernements ne se sont pas seulement retirés de plusieurs entreprises commerciales (les compagnies aériennes, par exemple) mais ils n'ont plus le contrôle des secteurs de l'énergie, de l'eau et des télécommunications et n'assurent plus de prestations de service dans ces domaines. Les États sont passés de la prestation directe de services à la création et régulation de nouveaux marchés.

Sur la même période, la couverture réglementaire des États s'est accrue. Les préoccupations des gouvernements s'étalent dans toutes les directions : pollution, santé, sécurité, gouvernement d'entreprise, protection de l'environnement, recoupement de données administratives de sources différentes, protection des minorités, terrorisme mondial, contrôle du crédit, droit commercial, étiquetage des produits, fiscalité de la consommation, condition de ressources, immigration illégale, contrôle de l'Internet, etc. Cette expansion de la réglementation reflète la complexité accrue de nos sociétés. Simultanément la capacité gouvernementale de collecter et de traiter l'information touchant ces domaines s'est accrue phénoménalement.

Étant donné que les gouvernements se trouvent confrontés à des problèmes relativement nouveaux et complexes qu'il n'est pas facile de résoudre par une offre directe de services publics des politiques plus ambitieuses réclament des interventions plus complexes et une collaboration avec des opérateurs non gouvernementaux.

**Les dépenses des États n'ont pas considérablement baissé dans la zone de l'OCDE :** En réaction aux tensions budgétaires, les gouvernements ont cherché à réduire les dépenses publiques par des coupes budgétaires, des privatisations, des restructurations et d'autres réformes. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la dernière décennie de réforme a conduit à une réduction de la part de l'emploi public dans la population active (OCDE, 2002b, pp. 2-3 ; et voir le tableau A.1 à l'annexe).

En dépit de ces changements – et contrairement aux attentes de certains réformateurs – dans la plupart des pays de l'OCDE, aucune contraction sensible des dépenses publiques n'a eu lieu. En fait, les dépenses publiques ont progressé en pourcentage du PIB de manière constante jusqu'au milieu des années 90 (de deux points de pourcentage environ ; voir le tableau B.1 à l'annexe). Depuis le sommet atteint en 1993, le ratio dépenses publiques sur PIB de la zone OCDE n'a que légèrement diminué à nouveau pour s'inscrire à 40 % environ en 2005.

Toutefois, en termes ajustés en fonction du cycle, les dépenses primaires de l'administration dans son ensemble sont restées grosso modo constantes (OCDE, 2004a). Cette évolution est en grande partie imputable, d'une part, à une augmentation des recettes provenant de la reprise économique à la fin des années 90 et de plusieurs facteurs exceptionnels ou transitoires (le dividende de la paix, le coût plus faible du financement de la dette, les privatisations et restructurations du secteur public, par exemple) et, d'autre part, des pressions continues sur les dépenses publiques.

**La pression à la hausse exercée sur les dépenses demeure :** Les pressions exercées sur les dépenses publiques demeurent puisque les demandes vis-à-vis des systèmes de transferts sociaux restent fortes : les dépenses en matière de retraite, d'éducation et de santé continuent d'afficher une nette tendance à la hausse qui devrait s'accroître compte tenu du problème du vieillissement de la population (OCDE, 2004a).

**Les réformes ne peuvent pas se substituer à des choix politiques difficiles :** Pour les pays de l'OCDE, l'amélioration du rapport coût-efficacité et des performances de leur secteur public doit permettre de réduire les pressions exercées sur les dépenses. Toutefois, comme l'a montré la dernière décennie il est improbable que les choses se fassent d'elles-mêmes pour arriver à contenir les pressions à la hausse qui ne cessent de s'exercer sur les dépenses liées aux droits à prestations sociales et aux transferts sociaux. La réforme du secteur public ne peut pas se substituer aux choix difficiles et, dans bien des cas, impopulaires que les responsables politiques sont obligés de faire dans certains pays si l'on veut éviter des problèmes à long terme.

## Quels enseignements ont été tirés de la modernisation du secteur public ?

**Des changements considérables ont eu lieu dans la gestion du secteur public :** Durant les deux dernières décennies des changements importants ont été apportés à la façon dont les États gèrent leur secteur public. Ces changements présentent des avantages : aujourd'hui les administrations de la plupart des pays de l'OCDE sont plus efficaces, plus transparentes, plus attentives au consommateur et plus axées sur les performances qu'il y a vingt ans.

**La réalité ne correspond pas au discours :** Néanmoins, la réalité de la réforme ne s'est pas hissée au niveau du discours. Dans bien des cas, les changements apportés sur le plan de la législation, de l'organisation et des procédures n'ont pas abouti aux changements de comportement et de culture recherchés. En fait, dans certains cas les réformes ont eu des effets imprévus et pernicieux et ont eu une influence négative sur les valeurs sous-jacentes du secteur public et de la gouvernance. De nombreux pays continuent de

s'efforcer d'atteindre les changements de comportement fondamentaux qui sont souvent indispensables pour assurer que les réformes soient durables et, dans certains cas, annuler les effets indésirés des mesures de modernisation prises dans le passé.

Les administrations ont souvent adopté des instruments ou des idées de réforme du secteur privé ou d'autres administrations (la rémunération liée aux performances, par exemple) sans égard pour le contexte du pays donné ou sans bien cerner les limites inhérentes à ces instruments et leurs points faibles. De plus, dans certains cas, l'administration publique concernée n'a pas été considérée comme faisant partie intégrante d'une structure de gouvernance plus vaste. Il est important de ne pas considérer cette structure comme une série d'entités séparées mais comme un système global interconnecté : réformer une partie du système peut avoir des effets non désirés sur une autre partie de celui-ci.

**La modernisation est dépendante à l'égard du contexte :** Les expériences de réforme des pays de l'OCDE montrent que les mêmes instruments de réforme opèrent différemment et produisent des résultats très variés dans des contextes nationaux différents. Cette diversité des expériences de réforme est le reflet des structures et contextes institutionnels disparates auxquels les réformateurs ont été confrontés. Une leçon importante à tirer de cet Examen est que la modernisation est dépendante vis-à-vis du contexte. Il est indispensable que les stratégies de modernisation soient adaptées au contexte, aux besoins et à la situation du pays donné. Ces différences apparaissent dans le point de départ du lancement des réformes, la nature des problèmes rencontrés et la solution la plus adaptée à appliquer. La façon dont un pays traite des questions telles que la responsabilité et le contrôle dans la gestion publique, l'implication des secteurs privé et collectif dans l'offre de services, l'utilisation de mécanismes de type marché et la ligne de démarcation entre les domaines public et privé fait ressortir ces différences.

**Il importe de comprendre la dynamique du système administratif public :** Moderniser l'administration exige une bonne compréhension de la nature et de la dynamique de l'appareil administratif public dans son ensemble et de la façon dont il fonctionne en tant qu'élément faisant partie intégrante de la société. Chaque système a sa propre dynamique, ses avantages et ses inconvénients et ses risques qui sont le reflet de l'histoire, la culture et l'organisation institutionnelle qui lui sont propres. Les administrations doivent bien comprendre la dynamique de leur propre dispositif et élaborer des stratégies de réforme qui sont calibrées par rapport aux risques et à la dynamique de leur dispositif.

La gouvernance publique et l'administration sont intrinsèquement liées. Les expériences de réforme des pays de l'OCDE ont mis en évidence que



l'appareil administratif public d'un pays donné fait partie de la gouvernance générale et de l'organisation constitutionnelle. Le mode de fonctionnement de l'administration publique reflète à la fois les valeurs de gouvernance et influe sur celles-ci.

**Adopter une stratégie de réforme à l'échelle de l'administration est indispensable :** Outre le fait de bien cerner l'appareil administratif public il importe que les États adoptent une stratégie de réforme à l'échelle de l'administration. Il s'agit de bien comprendre et de considérer l'administration publique et l'organisation de la gouvernance comme faisant partie intégrante d'un tout interconnecté. L'administration fonctionne dans un cadre constitutionnel unifié sous un régime de droit commun et ses performances sont influencées par l'interaction d'un jeu complet de leviers administratifs tels que la responsabilité et les procédures budgétaires et la culture politique administrative. Pour être efficaces les réformes doivent alors être conçues dans le but de changer l'attitude de différents acteurs. Ces changements apportés à un élément du système influent ensuite sur d'autres éléments du système.

Par exemple, l'introduction de la budgétisation et de la gestion orientées vers les performances, pour atteindre ses objectifs n'exige pas seulement un changement d'attitude de la part des gestionnaires mais aussi du ministère des Finances, des parlementaires et des responsables politiques de l'exécutif qui doivent tous utiliser les informations sur les performances. Une approche à l'échelle de l'administration est indispensable pour bien saisir quels changements d'attitude sont nécessaires et quelles incitations, formelles et informelles, existent pour parvenir à ces changements. C'est pourquoi il faut prendre en considération l'impact potentiel des réformes sur le cadre de gouvernance national et les attributs sous-jacents qui appuient ce processus.

**La réforme est permanente :** Les deux dernières décennies n'ont fait apparaître aucun ralentissement du rythme des réformes mais ont vu émerger des problèmes plus complexes et des réformes en continu. En somme, dans des sociétés qui ne cessent d'évoluer, les gouvernements doivent continuer à s'adapter. Il n'est pas question de réaliser des « réformes » une fois pour toutes, mais de posséder la capacité de mener une politique de gestion publique pour toute l'administration, en permettant ainsi aux gouvernements de procéder à des ajustements en ayant présent à l'esprit l'ensemble du système. Des mesures efficaces de gestion publique exigent que l'on diagnostique clairement les problèmes et que l'on évalue les résultats obtenus.

Avant d'examiner de plus près les changements survenus dans le secteur public il est important de rappeler qu'il ne faudrait exagérer ni le rythme ni la portée des changements survenus. Alors de nombreux changements sont

survenus dans l'administration publique durant la période considérée ils n'ont pas été uniformes dans les différents pays. Les pays de l'OCDE n'ont pas embrassé des réformes qui ont eu les mêmes dimensions ni le même rythme – certains ont sélectionné et renforcé tous les leviers de la réforme, d'autres ne se sont concentrés que sur quelques-uns. Certains ont progressé à un rythme rapide pour réagir à une crise financière alors que d'autres ont évolué lentement sur toute la trajectoire. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, par exemple, ont engagé de profondes réformes dans les années 80 tandis que le Japon et l'Allemagne ont embrassé des réformes de gestion dans les années 90.

## Structure du rapport

Le présent rapport examine de manière détaillée les leviers de réforme de la gestion publique suivants. Bien que le rapport soit composé de chapitres distincts il est important de rappeler que chacun des processus examinés est souvent stimulé par des changements survenus dans d'autres domaines ou encourage le changement dans d'autres domaines. L'Examen cherche à bien comprendre ces évolutions dans une perspective globale de l'administration.

**Chapitre 1 : L'administration ouverte.** Ce chapitre examine les demandes croissantes d'une plus grande ouverture dans les pays de l'OCDE. Il passe en revue les mesures adoptées par les gouvernements pour parvenir à une plus grande ouverture telles que l'adoption de lois sur la liberté d'information. Il étudie également les limites de cette ouverture et cerne les futurs défis qu'il faudra relever.

**Chapitre 2 : Améliorer les performances.** Un changement d'attitude notable dans la gestion du secteur public au cours des vingt dernières années a été le passage d'approches déterminées par les procédures à une gestion orientée vers la performance. Ce chapitre examine brièvement la conception plus globale de la performance publique avant de se pencher sur les développements de la budgétisation et de la gestion orientées vers les performances dans les pays de l'OCDE. Il indique les tendances, les forces et les faiblesses des stratégies actuelles et cerne les défis qu'il faudra relever à l'avenir.

La réorientation de la gestion du secteur public a entraîné l'adoption d'approches nouvelles en matière de gestion, de budgétisation, de ressources humaines et d'organisation institutionnelle dans le but d'améliorer les performances. La création d'agences décentralisées, l'externalisation et la privatisation de l'offre de services publics sont des exemples de changements institutionnels caractéristiques. Elle a induit également des évolutions de l'emploi dans le secteur public comme la contractualisation et la

rémunération liée aux performances. Ces évolutions sont examinées dans les derniers chapitres.

**Chapitre 3 : Moderniser la responsabilité et le contrôle.** Ce chapitre examine les principaux éléments des systèmes de contrôle dans les pays de l'OCDE. Il étudie les grandes tendances des réformes et les évolutions en cours au niveau des systèmes de contrôle dans les pays de l'OCDE ainsi que les défis liés à ces changements qu'il faudra relever.

**Chapitre 4 : Réaffectation des ressources et restructuration : le lourd appareil de la réforme.** Ce chapitre porte sur l'adaptation des structures des organisations du secteur public aux demandes évolutives du secteur public et de la collectivité, en général. Il examine également le rôle que joue le budget en tant qu'instrument à la disposition des organismes centraux pour conduire les changements structurels et la réaffectation des ressources.

**Chapitre 5 : L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics.** Ce chapitre examine l'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics dans les pays de l'OCDE. Les principaux mécanismes de type marché examinés dans ce chapitre sont l'externalisation (sous-traitance), le partenariat public-privé et le chèque-service. Ce chapitre commence par un examen des mécanismes et un aperçu de l'étendue de leur utilisation dans les pays membres. Ensuite sont examinés les problèmes liés à l'introduction de ces mécanismes sur le plan de la conception et de la gouvernance, les facteurs ainsi que les défis qu'il faudra relever à l'avenir.

**Chapitre 6 : Organiser et motiver les fonctionnaires : moderniser l'emploi public.** Ce chapitre étudie les changements touchant à la nature de l'emploi dans la fonction publique des pays de l'OCDE ainsi que les problèmes qui se posent et les défis qu'il faudra relever à l'avenir. Les mesures de réforme ont été variées dans les pays membres mais le chapitre se concentre sur les tentatives entreprises pour accroître la souplesse de gestion grâce à la décentralisation des responsabilités de gestion des ressources humaines, aux efforts visant à réduire l'emploi public, à la conclusion de contrats d'emploi individuels, à la responsabilité et l'instauration de la rémunération liée aux performances et aux changements apportés à la gestion de la haute fonction publique.

**Chapitre 7 : Modernisation : contexte, enseignements à tirer et défis à relever.** Ce chapitre fournit une vue d'ensemble sur les enseignements apportés par les différents leviers de la réforme et examine les principaux enseignements tirés en matière stratégique, principalement l'importance du contexte.

# Chapitre 1

## L'administration ouverte

## 1. Introduction

À mesure que les sociétés se transforment les citoyens redéfinissent leurs rapports avec l'État. L'évolution vers une administration plus ouverte fait partie des changements d'attitude, et des attentes, les plus notables à l'égard de l'État au cours de la période examinée. Il y a eu une progression qui, à partir d'un espoir, puis d'une revendication, a abouti dans certains cas à un droit légal qu'ont les citoyens d'accéder à l'information. Les pays de l'OCDE sont en train de passer d'une situation où le gouvernement choisit ce qu'il révèle à un principe où la totalité de l'information gouvernementale devient disponible, à moins qu'un intérêt public bien défini justifie sa rétention.

L'extension prise par l'État moderne fait qu'il y a bien davantage matière à ouverture. À mesure que la complexité de nos sociétés s'est accentuée l'emprise de la réglementation a pénétré plus profondément dans nos vies et le volume et l'étendue des informations sur les individus collectées par l'État se sont considérablement accrus. La réglementation administrative s'est étendue à de nouveaux secteurs socio-économiques (comme la pollution, la sécurité, la protection du consommateur). Dans plusieurs pays cette évolution s'est accompagnée d'un recul de la confiance du public à l'égard de l'État et d'exigences de la part des citoyens, de plus en plus instruits et informés, pour que leurs vues soient prises en compte dans les décisions des pouvoirs publics.

Les fonctionnaires et les responsables politiques sont de plus en plus obligés d'assumer à titre individuel la responsabilité de l'usage qu'ils font du pouvoir et des ressources qui sont à leur disposition. De plus en plus le public exige de savoir quelles décisions sont prises par les fonctionnaires et qui les a prises et, dans la plupart des pays membres de l'OCDE, il a un droit légal d'accéder à ces informations. Les citoyens s'attendent à être informés à l'avance et consultés sur les décisions qui les concernent. Il en découle alors un droit, qui revêt une forme institutionnelle dans de nombreux États, selon lequel le citoyen peut contester des décisions administratives et demander réparation en cas de défaillance de l'État.

De plus en plus il est admis qu'une administration ouverte constitue un élément essentiel à la fois pour la démocratie, pour la stabilité sociale et pour le développement économique. Mettre en place une administration ouverte représente un défi pour tous les pays. Les principes de bonne gouvernance – transparence et responsabilité, loyauté et équité, efficience et

efficacité, respect de l'État de droit et rigueur morale – constituent les fondations de toute administration ouverte.

Le présent chapitre étudie la manière dont les gouvernements des pays de l'OCDE ont répondu à une demande de plus en plus forte d'ouverture accrue, passe en revue les mesures à adopter pour mettre en place une administration ouverte, examine les limites de cette ouverture et cerne les futurs défis qu'il faudra relever.

## 2. Qu'est-ce qu'une administration « ouverte » ?

Qu'entend-on par administration « ouverte » ? Trois caractéristiques principales paraissent pertinentes pour qualifier une administration d'ouverte, à savoir :

- La transparence – ce qui signifie que ses actes, et les individus responsables de ces actes, sont exposés au regard du public et à d'éventuelles contestations de sa part.
- L'accessibilité – ce qui implique que ses services et les informations sur son activité sont immédiatement accessibles au citoyen.
- La réceptivité – c'est-à-dire qu'elle est réceptive aux idées et attentes nouvelles et aux besoins nouveaux.

Tel qu'il est utilisé ici, le concept d'« ouverture » englobe la notion plus communément employée de « transparence », tout en allant plus loin. Il y ajoute deux dimensions complémentaires, à savoir l'« accessibilité » et la « réceptivité », ce qui permet d'appréhender d'autres aspects de l'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert. S'il est vrai que ces dimensions sont étroitement imbriquées elles restent distinctes et peuvent être présentes à des degrés divers.

Chacune de ces dimensions de « l'ouverture » a des implications pratiques dans l'optique de ceux qui voient l'administration de l'extérieur. Dans la perspective du public, une administration ouverte se caractérise par le fait que les citoyens, les entreprises et les organisations de la société civile peuvent :

- demander et recevoir des informations pertinentes et compréhensibles (exposition) ;
- obtenir des services et réaliser des transactions (accessibilité) ; et
- participer à la prise de décision (réceptivité).

### 2.1. Principes mis en pratique

Au cours des vingt dernières années, tous les pays de l'OCDE ont investi dans la mise en place d'une administration ouverte. Toutefois, les moyens mis en œuvre varient considérablement selon le contexte et les priorités des

différents pays. La mise en œuvre concrète de chacune de ces trois dimensions de l'ouverture passe par des lois et des mesures appropriées ainsi que des cadres institutionnels formels et informels. Globalement, ces mesures agissent comme des « leviers » de la modernisation (OCDE, 2003f). Les mesures relatives à l'administration ouverte ne peuvent pas tout bonnement être greffées sur l'administration existante. En revanche, leur mise en œuvre au fil du temps est susceptible de générer de profonds changements au sein de l'appareil administratif et, sur le plan qualitatif, des formes de gouvernance différentes. Il existe de nombreuses mesures relatives à l'administration ouverte. Elles n'ont pas toutes la même importance et leur degré d'application varie selon les pays. D'ailleurs le processus n'est pas sans susciter des réticences de la part d'intérêts solidement établis. Certaines mesures relatives à l'administration ouverte étayent la démocratie en tant que système de gouvernance et peuvent par conséquent être considérées comme fondamentales. D'autres renforcent la légitimité et la crédibilité de l'action gouvernementale dans son ensemble tandis que quelques-unes servent des objectifs à court terme d'ordre instrumental tels que l'amélioration de la qualité de politiques spécifiques.

Les lois instituant des droits d'accès à l'information – ainsi que les mécanismes institutionnels destinés à faire respecter ces droits – constituent une pièce maîtresse qui permet de renforcer l'exposition de l'administration au droit de regard du public et, par conséquent, le contrôle démocratique. D'autres mesures de transparence telles que la publication de normes des services au consommateur, de résultats et de systèmes d'évaluation de performance, contribuent moins directement à renforcer la démocratie mais davantage à garantir la crédibilité des engagements du gouvernement. Les efforts entrepris pour promouvoir la simplification administrative, les critères d'une formulation en langage « simple », les guichets uniques, et les services en ligne contribuent tous à éliminer des obstacles, à réduire les coûts de transaction des opérations réalisées avec l'administration et à rendre celle-ci plus accessible. Enfin, l'utilisation de formulaires de réclamation destinés au consommateur, les groupes cibles et les prescriptions légales en faveur de la consultation du public au cours de l'élaboration des politiques et règlements garantissent une plus grande réceptivité de la part de l'administration, qui est à l'écoute des entreprises, des organisations de la société civile et des citoyens et qui prend en compte leurs propositions lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques et services publics.

### 3. La demande d'administration ouverte

Cette section examine la « demande » d'administration plus ouverte, les implications du recul de la confiance du public et l'apparition de nouveaux acteurs issus de la société civile.

### 3.1. Restaurer la confiance du public

Les citoyens dont le niveau d'instruction, le degré d'information et le sens critique ne cessent d'augmenter souhaitent des services de haute qualité ainsi que des procédures administratives simplifiées, et attendent que leurs vues et leurs connaissances soient prises en compte dans le cadre des processus de décision publics. Or, ces attentes sont rarement comblées. Lors d'un sondage d'opinion réalisé en 2003 au Royaume-Uni, 40 % des personnes interrogées ont jugé « bureaucratiques » les services publics locaux, alors que 5 % seulement d'entre elles ont estimé qu'ils étaient « ouverts » (United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister, 2002, p. 2). Cette même enquête révèle une demande d'informations supplémentaires sur les services publics, les motifs des décisions prises, l'utilisation faite des deniers publics, la personne à contacter et la marche à suivre en cas de réclamation. D'autres enquêtes indiquent que beaucoup de citoyens reconnaissent l'importance que revêt la liberté d'information dans l'exercice des droits du citoyen et l'accès aux services public (Marcella et Baxter, 2000, pp. 136-160). La situation est similaire dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Aujourd'hui, les administrations sont de plus en plus ouvertes mais il est de plus en plus difficile pour le citoyen de bien les cerner étant donné leur degré de complexité et la diversité des tâches qu'elles assument.

Compte tenu de l'effritement régulier des taux de participation électorale, de la diminution du nombre d'adhérents aux partis politiques, et des enquêtes qui montrent un affaiblissement de la confiance inspirée par les institutions publiques clés, il n'y a guère lieu de pavoiser. Dans l'enquête Eurobaromètre du printemps 2004, réalisée auprès de la population des 25 États membres de l'Union européenne, dont 19 font également partie de l'OCDE, deux tiers des sondés avaient tendance à ne pas faire confiance à leur gouvernement national. Celui-ci était classé à la troisième place en partant du bas de la liste regroupant 15 institutions, juste devant les grands groupes et les partis politiques mais largement derrière les quatre premiers à savoir, l'armée, la radio, la police et les œuvres de bienfaisance et associations bénévoles (Eurobaromètre, 2004, p. 10). La question posée dans le cadre d'une enquête récente réalisée au Royaume-Uni concernant l'encadrement du secteur public a fourni des informations moins favorables à l'égard des hauts fonctionnaires, 22 % seulement des personnes interrogées ont indiqué qu'ils leur inspiraient confiance. Le pourcentage est deux fois plus élevé que pour les hommes politiques au niveau national (11 %) mais c'est là une bien piètre consolation (MORI, 2003). La confiance à l'égard des autorités est un élément fondamental du « contrat » démocratique, et son déclin peut avoir un impact sensible sur la perception qu'ont les individus des entités publiques qui exercent le pouvoir en leur nom, sur la manière dont ils se soumettent à leur autorité, ainsi que sur leurs interactions.



Du fait des attentes croissantes du public, les normes d'ouverture qui s'imposent tant aux organisations du secteur privé que public sont devenues beaucoup plus exigeantes au cours des trente dernières années – et l'on peut s'attendre à ce que cette évolution se poursuive dans l'avenir. Les appels à un renforcement de la transparence et de la responsabilité des autorités se sont multipliés, tandis que s'accroissait la surveillance exercée par le public et les médias sur l'action gouvernementale, et que les normes relatives à la vie publique étaient codifiées et revues à la hausse. Dans nombre de pays de l'OCDE, les associations professionnelles figurent parmi les partisans les plus fervents de réformes destinées à accroître l'ouverture de l'administration, notamment dans le domaine des politiques de la réglementation et de la simplification administrative, et ont même été associées à leur mise en œuvre dans certains cas par exemple pour gérer des guichets uniques destinés aux petites entreprises (OCDE, 2003b, p. 28). Les gouvernements externalisant des services publics et appliquant des programmes de privatisation, la frontière entre les secteurs public et privé devient de plus en plus floue – ce qui soulève de nouvelles difficultés pour déterminer le champ et les modalités d'application des normes d'ouverture relatives à l'administration. Plus de deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté des textes de loi qui contiennent des normes relatives au comportement que l'on attend des fonctionnaires, tandis que de nombreux pays utilisent également des codes de conduite et des lignes directrices (OCDE, 2000b, pp. 38-39).

### **3.2. De meilleurs et plus nombreux organes de surveillance**

Si les autorités traditionnelles de contrôle a posteriori de l'administration, telles que les institutions suprêmes de contrôle et les services de médiateurs, continuent d'assumer à titre principal la responsabilité de veiller au respect de ces normes, de nouveaux organes de surveillance publique ont vu le jour au cours des dix dernières années. Le nombre, les capacités et la portée globale des organisations représentatives de la société civile se sont développés à un rythme rapide<sup>1</sup>. Dans de nombreux domaines de l'action publique, les organisations de la société civile sont passées d'un rôle d'agents de groupes de pression, pleins de bonne volonté mais essentiellement amateurs, ou de collecteurs de fonds à celui d'organisations très professionnelles impliquées dans l'élaboration des politiques, dans la recherche et dans le contrôle des performances de l'administration. Les scandales, les critiques exprimées par le public et une compétition accrue en matière d'affectation de ressources (moyens financiers, intérêt du public, par exemple) dans le secteur ont conduit les organisations de la société civile à relever elles aussi leurs normes d'ouverture et de responsabilité pour préserver leurs principaux atouts que sont la crédibilité et la légitimité. Associée aux sources traditionnelles de contrôle indépendant du

fonctionnement des administrations publiques (comme les médias, les organisations internationales ou les agences de notation), cette version moderne du « quatrième pouvoir » exerce des pressions considérables en faveur d'une ouverture de l'administration qu'elle revendique avec vigueur. Les gouvernements s'efforcent tant bien que mal de répondre à ces sollicitations, et les réformes engagées qui semblent à première vue dénuées de cohérence finissent par produire un effet cumulé. Une fois que des normes permettant de mesurer l'ouverture de l'administration ont été adoptées, il est impossible de revenir en arrière sans susciter une levée de boucliers.

#### 4. Pourquoi l'administration ouverte contribue à la bonne gouvernance

Le choix des politiques d'administration ouverte qui a été fait par l'OCDE indique les différences qui existent au niveau des priorités nationales. Certains pays privilégient des instruments qui ouvrent (c'est-à-dire confrontent) davantage l'administration au regard du public, en vue de favoriser la lutte contre la corruption (en Corée et au Mexique, par exemple). D'autres s'attachent essentiellement à rendre l'administration plus proche des usagers (c'est-à-dire accessible) pour améliorer les prestations de services (au Danemark, par exemple) tandis que d'autres encore s'emploient à renforcer les interactions entre l'administration et les intervenants externes (c'est-à-dire sa réceptivité), pour améliorer qualitativement le processus d'élaboration des politiques et y associer davantage toutes les parties concernées (au Canada et en Finlande, par exemple). Malgré leur diversité, toutes ces mesures peuvent être considérées en dernière analyse comme contribuant à l'objectif plus général de renforcement de la confiance du public dans l'administration, à laquelle est subordonnée l'efficacité des politiques publiques.

Les thèses de « l'offre » en faveur de l'instauration d'une administration ouverte privilégient dans leur formulation l'aspect démocratique ou instrumental. L'approche démocratique considère que l'ouverture présente un intérêt vu le rôle essentiel qu'elle joue dans la détermination de la légitimité et de la crédibilité de la démocratie comme système de gouvernance. L'approche instrumentale voit dans une plus grande ouverture de l'administration un moyen d'atteindre d'autres objectifs importants de l'action publique – tels que la croissance économique ou la cohésion sociale. Ces deux thèses sont examinées succinctement dans le développement qui suit.

##### 4.1. L'ouverture – une valeur démocratique importante

En tant que système de gouvernance, la démocratie repose sur le consentement éclairé des citoyens et leur capacité à exercer un contrôle sur ceux qui disposent de l'autorité publique en leur nom. Une administration ouverte

renforce la démocratie en fournissant un rempart contre la mauvaise gestion, en dévoilant au grand jour les abus de pouvoir, en offrant une meilleure protection aux minorités grâce à l'égalité des droits des citoyens et en offrant davantage de possibilités d'implication de la population. Comme l'a écrit James Madison il y a presque deux siècles : « Un gouvernement du peuple, si le peuple n'est pas informé ou ne dispose pas des moyens de s'informer, n'est rien d'autre que le prologue d'une farce ou d'une tragédie ou peut-être des deux » (Madison, 1822). Nombre de mesures destinées à renforcer l'ouverture de l'administration s'accompagnent de la reconnaissance explicite par les autorités de la contribution de ces mesures à l'amélioration de la gouvernance démocratique. Certains pays sont même allés plus loin, en reconnaissant qu'une administration plus ouverte est une condition nécessaire mais pas suffisante pour consolider la démocratie, et que la réalisation de cet objectif exigeait également de renforcer les capacités de la société civile (voir par exemple le programme finlandais de participation des citoyens)<sup>2</sup>.

#### **4.2. L'ouverture – son impact sur la performance économique et administrative**

Une étude comparative entreprise par la Banque mondiale au niveau international montre que « dans les configurations se caractérisant par un degré élevé de transparence, des mécanismes efficaces de contrôle parlementaire et des standards élevés de déontologie des sociétés on observait des taux de croissance plus élevés du PIB au cours des trois exercices précédents que dans les pays moins bien lotis en la matière » (Kaufmann, 2003, p. 19)<sup>3</sup>. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène. Les États ont un quasi-monopole sur certains types d'informations dont les acteurs du marché sont tributaires (des statistiques fiables sur l'inflation, les réglementations à venir, les modifications de taux d'intérêt, par exemple). Plus les administrations sont ouvertes, fiables et rapides dans le partage de ces informations plus l'assise des décisions économiques est solide ce qui conduit à une affectation des ressources plus efficiente (Stiglitz, 2002, pp. 35-37). Un degré d'ouverture plus élevé dans les décisions de l'administration peut aider à mettre en place des règles du jeu plus équitables pour tous les agents économiques (de taille importante ou modeste, nationaux ou étrangers).

Les propres travaux de l'OCDE sur la gouvernance publique montrent qu'une plus grande ouverture a une incidence positive dans plusieurs domaines clés de la gestion des affaires publiques, notamment la gouvernance réglementaire, la budgétisation et la gestion des dépenses, ainsi que l'intégrité du secteur public. Ces enseignements ont été intégrés dans un certain nombre de recommandations et de principes directeurs de l'OCDE, qui

couvrent chacune des trois dimensions de l'administration ouverte qui sont définies plus haut (voir l'annexe C).

Les dispositions en matière d'ouverture contribuent à la qualité de la réglementation dans la mesure où elles permettent à ceux qui s'intéressent à la réglementation publique d'examiner minutieusement les réglementations et de contribuer à leur élaboration et révision. « Pour réussir, la politique réglementaire elle-même doit être transparente, au même titre que ses institutions, instruments et procédures. La transparence encourage le choix des meilleures options de politique et elle contribue à atténuer les effets de modalités arbitraires d'application » (OCDE, 2002h, p. 65).

Le budget est l'instrument le plus important pour concrétiser les priorités économiques et sociales d'un pays. En tant que telle la procédure suivie pour sa préparation, sa discussion et son approbation est souvent très contestée mais mal cernée, et se prête rarement à une implication du public en général (Schick, 2002). Une plus grande ouverture au public et un contrôle parlementaire plus poussé peuvent aider à garantir la régularité de la procédure en matière de budgétisation et donc à contribuer à une gestion plus saine des dépenses publiques imposant le respect de la discipline budgétaire (OCDE, 2001a).

L'administration ouverte implique une gouvernance plus rigoureuse. L'ouverture de l'administration permet au public d'exercer avec efficacité un droit de regard sur l'administration qui, à son tour, aide à atteindre et maintenir des normes d'intégrité élevées dans la sphère publique. L'efficacité en la matière requiert des normes clairement définies en cas de conflit d'intérêts et des prescriptions en matière de déclaration ; des examens systématiques des rémunérations, du recrutement et des promotions dans le secteur public ; des lignes de démarcation claires en matière de responsabilité et de communication ; une gestion financière transparente et des procédures de passation de marchés publics ; appuyés par des audits internes et externes solides et professionnels (OCDE, 2002f, p.8).

## 5. Les éventuelles objections à l'administration ouverte

Ouvrir l'administration à une surveillance et une interaction externes peut constituer un processus complexe et pénible qui risque d'être confronté à des réticences diverses. En outre, la nature complexe des systèmes de gouvernance modernes rend la transparence plus difficile. Un débat légitime et permanent est ouvert pour savoir où se situe la frontière entre l'intérêt que présente pour la collectivité d'une part la confidentialité des informations et d'autre part le libre accès à l'administration. Les réserves qui sont exprimées à l'égard d'une plus grande ouverture de l'administration ne doivent pas être systématiquement rejetées sous prétexte qu'elles sont intéressées ou font de l'obstruction.

### 5.1. Défendre le statu quo

Il existe des arguments solides en faveur du maintien d'une mise au secret qui peuvent être défendus de bonne foi. Il est plus facile de prendre des décisions entre un nombre restreint d'acteurs. Les fonctionnaires considèrent certainement qu'il est plus facile de donner des conseils en toute franchise et sans crainte s'ils savent qu'ils ne seront pas exposés au droit de regard du public. Les conséquences des erreurs commises sont atténuées et des compromis peuvent être négociés (Stiglitz, 2002, p. 34). Il est plus difficile de justifier que les responsables de l'administration puissent craindre que leurs actes soient exposés à un regard indésirable. Enfin, toutes les institutions ont une force d'inertie associée à un cynisme (parfois justifié) à l'égard du changement, qu'elles doivent surmonter.

Nombreux sont ceux qui, trouvant un intérêt dans le *statu quo*, peuvent penser qu'ils perdront une situation privilégiée si l'administration est plus ouverte. Il peut aussi bien s'agir d'entreprises privées qui redoutent un renforcement de la concurrence dans l'offre de biens et de services à l'administration, d'organisations professionnelles de la société civile soucieuses de préserver leur accès exclusif aux décideurs de l'administration ou d'associations professionnelles souhaitant préserver leur statut de conseillers spécialisés (MacDonell, 2003). Il est possible que des agents de l'État s'opposent à un accroissement de l'ouverture de l'administration étant donné qu'en l'absence d'informations librement accessibles, ils peuvent adopter un comportement motivé par la recherche d'une rente, en divulguant de manière sélective les informations qui se trouvent en leur possession, par exemple (Stiglitz, 2002, p. 35). Comme l'indique un rapport récent de l'OCDE « des processus de décision opaques et l'exercice par l'administration de ses pouvoirs discrétionnaires sans rendre de comptes renforcent les intérêts en place » (OCDE, 2002h, p. 21).

Un plus grand degré d'ouverture peut permettre à des acteurs poursuivant des buts illégitimes ou nuisibles à la collectivité de jouir d'une liberté d'action accrue ou de fragiliser des valeurs sociales essentielles (comme l'équité). Dans le contexte de l'après 11 septembre, par exemple, on peut juger que l'ouverture se concilie mal avec la sécurité nationale ou qu'elle est moins importante. L'ouverture du marché des informations d'origine publique peut en effet accroître simplement les inégalités qui existent dans la mesure où les personnes mieux loties (grâce à un niveau d'instruction ou de ressources plus élevé) vont en tirer avantage de manière disproportionnée.

L'ouverture est un phénomène récent au sein des administrations publiques, dont les pratiques ont été marquées par le secret pendant des siècles. Trouver un juste équilibre entre la nécessité de prendre en compte des considérations légitimes de sécurité nationale et celle de garantir au public un

droit de regard sur l'action gouvernementale a toujours été une tâche délicate, et elle l'est aujourd'hui plus que jamais.

## **5.2. S'attaquer aux réticences – recourir aux incitations, aux sanctions et au leadership**

L'instauration d'une administration ouverte doit tenir compte de ces réticences et y faire face. Les objections valables méritent des réponses solidement argumentées sur les alternatives proposées. Le personnel est davantage susceptible de réagir à des données solides sur les avantages concrets de l'administration ouverte qu'à des appels abstraits en faveur de principes démocratiques ou du caractère spécifique des services publics (OCDE, 2004d). Il est indispensable de convaincre les fonctionnaires que l'administration ouverte les aidera à mieux remplir leurs tâches et que leur encadrement est entièrement impliqué dans le processus. Il est nécessaire d'étayer cette logique à l'aide d'incitations (récompenses, reconnaissance du public, par exemple), de formation (sur les dispositions relatives à la liberté d'information adoptées récemment en Irlande ou au Royaume-Uni, par exemple) et d'activités en réseau ou de tutorat (réunions périodiques des responsables ministériels chargés de la consultation au Canada, par exemple). Créer des moteurs du changement au sein de l'administration suppose que les représentants de l'État adoptent des normes d'ouverture appropriées au lieu qu'elles ne leur soient imposées d'en haut. Des contrôles efficaces a priori et a posteriori, assortis de sanctions, sont nécessaires pour bien montrer que les dispositions relatives à l'administration ouverte ne sont pas un plus au choix mais constituent un élément essentiel du service public (des sanctions réprimant la non observation des dispositions juridiques sur l'accès à l'information ou l'absence de déclaration de patrimoine). Enfin il faut un leadership et une forte implication en faveur de l'administration ouverte à tous les niveaux – de la part des hommes politiques, des hauts responsables et des représentants de l'État qui sont en première ligne.

## **6. Comment les administrations accroissent leur ouverture**

Les pays de l'OCDE ont adopté au cours des vingt dernières années un éventail de mesures législatives et d'application concrètes pour accroître l'ouverture de l'administration dans la gestion des affaires publiques. L'expérience montre aujourd'hui qu'une application réussie exige d'avoir une perspective à l'échelle de l'administration et d'être conscient que les réformes introduites dans un secteur (rendant l'administration plus exposée au droit de regard du public) peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble de l'appareil administratif (sur l'accessibilité ou la réceptivité de l'administration, par exemple). L'information sur la performance du service public (grâce à l'évaluation des performances, par exemple) peut favoriser une meilleure

qualité et une plus grande accessibilité des services et encourager après coup la réceptivité. Dans un but de clarté, les réformes sont présentées dans le développement qui suit en fonction de leur impact le plus immédiat sur les trois dimensions de l'administration ouverte examinées dans la section 2. Une application efficace de l'administration ouverte exige des cadres juridiques, des instruments d'application, des institutions et des outils appropriés – dont quelques exemples choisis sont décrits ci-après. Ce sont des conditions nécessaires mais pas suffisantes de l'ouverture de l'administration. Atteindre ce but dans la réalité demande de développer et d'encourager une culture de l'ouverture dans toute l'administration.

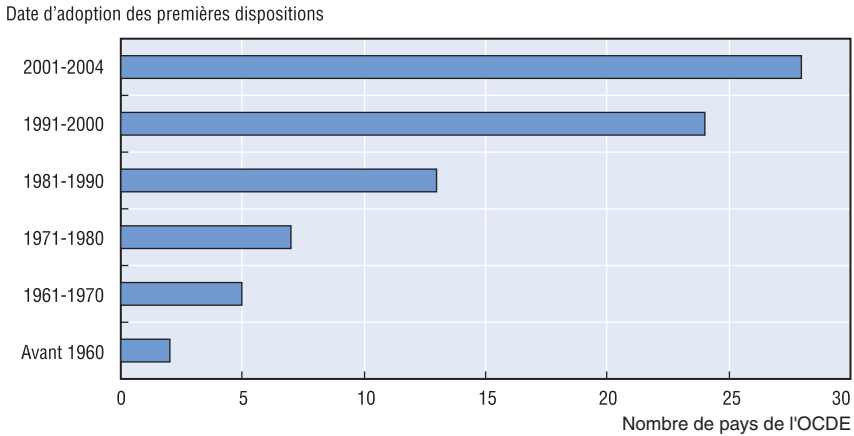
### **6.1. Exposer l'administration à un droit de regard du public plus étendu**

#### **Exposition des administrations : grandes tendances**

La portée, la quantité et la qualité des informations fournies par les administrations au public ont sensiblement augmenté au cours des 20 dernières années, et assurer l'accès à l'information constitue aujourd'hui un objectif commun à tous les pays membres de l'OCDE. Préserver la qualité des informations d'origine publique (c'est-à-dire veiller à ce qu'elles soient pertinentes, actualisées, complètes et objectives) représente un défi pour l'avenir, compte tenu de la quantité toujours croissante de données disponibles en ligne.

**Dispositions juridiques sur la liberté d'information :** L'accès à l'information constitue une condition préalable à tout droit de regard du public ainsi qu'une pièce maîtresse de toute administration ouverte, et il est consacré par la Constitution de certains pays de l'OCDE (l'Autriche, la Hongrie ou la Pologne, par exemple)<sup>4</sup>. Les lois sur la liberté d'information représentent le principal moyen de donner corps à ce droit fondamental, et leur rythme d'adoption s'est accéléré au cours des deux dernières décennies. En 1980, un tiers seulement des pays membres de l'OCDE (alors au nombre de 24) étaient dotés de dispositions juridiques sur l'accès à l'information. En 2004, cette proportion avait atteint 90 % soit 28 des 30 pays membres que compte actuellement l'Organisation. Le graphique 1.1 montre bien qu'il existe dans les pays de l'OCDE depuis les années 80 une explosion des textes de loi sur la liberté d'information. Il souligne également à quel point ces lois sont récentes d'un point de vue historique ce qui porte à penser qu'elles n'ont pas encore pleinement produit leurs effets en tant que leviers de changement systémique en faveur de l'ouverture de l'administration dans de nombreux pays de l'OCDE.

Graphique 1.1. **Pays de l'OCDE dotés de dispositions juridiques sur l'accès à l'information (date d'adoption)**



Les dispositions juridiques sur la liberté d'information cherchent à donner au citoyen un droit d'accès aux informations que détient l'administration. La charge de travail et les coûts liés à un régime d'accès réel à l'information peuvent être réduits de manière importante si l'administration publie d'emblée les informations de manière détaillée et qu'elle limite les informations qu'elle ne souhaite pas divulguer aux catégories d'informations dont la confidentialité présente un véritable intérêt pour le public ou le respect de la vie privée. Si les institutions appliquent la loi à la lettre et pas dans son esprit les agents publics peuvent en venir à des tactiques dilatoires ou à fournir des quantités d'informations importantes au lieu des éléments précis demandés ce qui accroît les coûts du dispositif (et le nombre de cas où l'exécution est impossible). Il convient de préciser que le coût des dispositifs reposant sur la liberté d'information est plusieurs fois inférieur aux budgets de communication des administrations qui cherchent à gérer la quantité d'informations communiquées au public.

L'ouverture de la sphère publique ne doit pas mettre en péril le droit des individus au respect de leur vie privée. Tous les États détiennent des quantités d'informations importantes sur leurs citoyens, qui revêtent souvent un caractère sensible (les dossiers médicaux, par exemple). Par conséquent, promouvoir l'ouverture à un droit de regard du public par le biais de dispositions juridiques sur l'accès à l'information doit s'accompagner de dispositions de même portée limitant l'accès à l'information pour assurer le respect de la vie privée et la protection des données. Plus de 90 % des pays de l'OCDE ont adopté des dispositions juridiques en la matière. Des exceptions à



l'application des lois sur la protection de la vie privée doivent être prévues pour les titulaires de charges publiques dès lors que, dans le but d'améliorer le droit de regard du public et d'éviter les conflits d'intérêt, les mesures d'information en vigueur obligent les hauts fonctionnaires à fournir des renseignements précis sur leurs biens privés et intérêts patrimoniaux (OCDE, 2003g, p. 5).

Les efforts déployés pour assurer un plus large accès à davantage d'informations ne suffiront pas à eux seuls à rendre les administrations plus ouvertes, ni à satisfaire les exigences du public sans efforts correspondants pour garantir la qualité des renseignements mis à la disposition du public. Les mesures en matière de collecte, gestion et communication au public des informations (par les journaux officiels, par exemple) donnent corps aux droits légaux d'accès à l'information. Le fait de collecter simplement une plus grande quantité d'informations n'offre guère d'intérêt pratique sans système efficace de gestion des données permettant d'identifier et d'obtenir les données demandées (par des registres, par exemple). Les registres centralisés des lois et règlements en vigueur constituent un outil important pour améliorer l'accès à l'information sur les obligations légales et, à la fin de l'an 2000, de tels registres avaient été adoptés dans 18 pays de l'OCDE (OCDE, 2002h, p. 70).

**Ouverture en matière de performance de l'administration :** La mise en place d'évaluations de performances dans le secteur public au cours des vingt dernières années a permis de rassembler une mine d'informations détaillées sur les activités de l'administration et deux tiers des pays membres de l'OCDE établissent désormais des rapports sur les performances qui sont destinés au public (OCDE, 2004c). Citons à titre d'exemple la publication de résultats obtenus dans le cadre du « Program Assessment Rating Tool » (PART) élaboré par l'Office of Management and Budget aux États-Unis et appliqué à tous les programmes majeurs de l'administration<sup>5</sup>. Cette évolution est examinée de manière plus détaillée au chapitre 2.

**Nouveaux outils :** À mesure que l'adoption des nouvelles technologies d'information et de communications par les administrations et les ménages progresse l'importance que revêtent les outils d'accès en ligne aux informations d'origine publique s'accroît. Internet est le média idéal pour tous les pays membres de l'OCDE qui souhaitent offrir à un nombre potentiellement important d'intervenants un degré d'accès sans précédent aux informations de source publique à un coût minime et de manière extrêmement rapide. Les nouvelles technologies d'information et de communications fournissent de puissants outils pour rechercher, sélectionner et intégrer des données provenant des informations pléthoriques détenues par les administrations publiques, ainsi que pour présenter les résultats sous une forme directement exploitable par les citoyens et les entreprises. À

mesure que l'administration électronique progresse et pour garantir la qualité, la cohérence et l'homogénéité des informations disponibles en ligne des gouvernements au sein de l'OCDE publient des normes à l'intention des organismes publics (les « Online Information Service Obligations » en Australie, par exemple<sup>6</sup>). De manière plus générale, des outils de gestion du savoir sont indispensables pour permettre aux administrations de tirer parti, d'actualiser et de partager le savoir existant tout en intégrant de nouvelles données provenant de partenaires internes et externes.

**Information sur les décisions à venir :** La publication de rapports annuels, de données relatives aux performances et de comptes publics contribue de manière importante à garantir un droit de regard au public sur les mesures

### Encadré 1.1. **Finlande : L'accès à l'information favorisant une élaboration des politiques ouverte**

La loi de 1999 sur l'ouverture concernant les activités des administrations prévoit qu'il sera décidé au cas par cas du moment où les documents préparatoires d'une décision entreront dans le domaine public. La loi contient des dispositions précises en la matière. Aux termes de cette loi, tous les documents préparatoires relatifs à une prise de décision entrent dans le domaine public au plus tard lorsque la décision vient d'être adoptée<sup>1</sup>. Conformément à la nouvelle loi, les différents documents liés à l'élaboration de projets d'intérêt général entrent dans le domaine public dès qu'ils sont finalisés. La nouvelle loi s'applique aux autorités publiques, aux entreprises d'État et municipales et aux tribunaux ainsi qu'aux organisations de droit privé et aux personnes physiques assumant des fonctions qui concernent l'exercice de l'autorité publique ou qui sont prescrites par une entité publique.

Les autorités publiques tiennent également un registre public des projets et documents juridiques préparatoires de l'administration finlandaise. Ce registre est à la fois un outil pour les responsables des administrations et un service d'information pour les citoyens. Il contient des informations sur les documents juridiques préparatoires, les projets de développement et de réforme et les rapports soumis au parlement, aux conseils d'administration des entreprises et agences publiques. Toutes les informations contenues dans le registre sont rendues publiques, elles sont disponibles gratuitement sur l'Internet et présentées dans le même format aux fournisseurs d'accès et aux internautes. En mettant dans le domaine public les informations sur les questions d'action publique à venir, la loi et le registre garantissent une plus grande transparence et un droit de regard au public sur les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics et la façon dont elles sont élaborées.

1. Holkeri (2002), p. 153. Voir également [www.hare.vn.fi](http://www.hare.vn.fi).

prises précédemment par les autorités. Elle ne permet cependant pas aux intervenants extérieurs à l'administration de surveiller son action présente, ni d'examiner ses projets pour l'avenir. La publication des plans stratégiques, des calendriers parlementaires ainsi que des projets et consultations à venir sont autant de dimensions importantes de l'ouverture de l'administration, et permettent d'instaurer les conditions nécessaires pour que des intervenants clés se préparent, et donc contribuent plus efficacement, à l'élaboration des politiques publiques.

## **6.2. Rendre l'administration plus accessible**

### **Accessibilité de l'administration : grandes tendances**

Les administrations sont plus accessibles et plus proches des usagers aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. Le défi que doivent maintenant relever tous les pays de l'OCDE consiste à satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens et des entreprises en termes de transactions simplifiées, de services à la carte et d'accès universel.

**Accès assuré par des lois de procédure administrative :** La mise en place d'une administration ouverte qui soit accessible à tous exige, au minimum, des dispositions garantissant une égalité de traitement. Celles-ci figurent dans des lois de procédure administrative, qui définissent les conditions élémentaires d'accès des citoyens et établissent des mécanismes afin que les autorités administratives soient tenues de rendre compte de leurs décisions. Elles offrent des garanties aux citoyens dans le cadre de leurs relations avec l'administration, assure la primauté de la loi et donne corps à des droits constitutionnels, par exemple l'égalité devant la loi, la non-discrimination et la garantie d'une procédure régulière (OCDE, 1997). Les lois et codes de procédure administrative contiennent en général à la fois des règles de procédure précises et des principes généraux sur la procédure ; plus de 70 % des pays de l'OCDE sont dotés de telles lois et de tels codes, généralement antérieurs aux lois sur la liberté d'information. Ils comportent souvent des dispositions garantissant aux citoyens, potentiellement affectés par des mesures ou des décisions administratives, la possibilité d'être informés au préalable d'un processus de décision donné et de défendre leurs intérêts dans le cadre de ce processus. La définition de l'étendue des intérêts à prendre en considération varie, allant d'une prise en compte limitée à ceux dont les intérêts seront directement touchés par une décision administrative (en Italie, par exemple) à une définition plus large incluant également ceux pour qui la décision aura un impact important (en Finlande, par exemple).

**Améliorer l'accès grâce à des chartes de consommateurs :** Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont adopté des chartes du citoyen en vue de fournir des services publics de haute qualité, accessibles et centrés sur la satisfaction de l'utilisateur (Kuuttiniemi et Virtanen, 1998). Les usagers actuels des services publics attendent d'eux qu'ils satisfassent leurs besoins particuliers, qu'ils leur offrent une liberté de choix et qu'ils leur fournissent les moyens de demander réparation. Les chartes de consommateurs améliorent l'accessibilité, qui est un élément primordial de la qualité de service, au niveau des heures d'ouverture, des temps de réponse, des règles de courtoisie et des mesures visant à satisfaire des besoins spécifiques (ceux des handicapés, par exemple). En adoptant des chartes de services et des mécanismes de réparation, les administrations offrent aux citoyens et aux entreprises un moyen d'évaluer leur propre expérience en tant qu'utilisateurs de services publics en la confrontant à des normes de services affichées.

**Simplifier les formalités administratives :** Réduire les coûts de transaction des opérations réalisées avec l'administration grâce à la simplification administrative constitue une préoccupation essentielle pour les pouvoirs publics comme pour les entreprises. Les mesures prises par les autorités afin de réduire les charges administratives peuvent également contribuer à améliorer l'accès à l'administration au moyen de guichets uniques (tant matériels qu'électroniques), offrant une assistance et des conseils en matière de respect de la réglementation (notamment aux petites et moyennes entreprises), ainsi que des portails Web et des formulaires électroniques. En 2000, dans le cadre d'une enquête réalisée auprès de 28 pays de l'OCDE, 26 ont déclaré qu'ils avaient un programme destiné à simplifier les formalités administratives (OCDE, 2003b, p. 16).

**Réduire les obstacles et encourager l'insertion :** Les barrières à l'accès peuvent être liées à l'éloignement, au temps disponible ou à la langue utilisée. L'application du principe de subsidiarité et les progrès accomplis en matière de délégation et de décentralisation ont fait partie des réformes les plus importantes en vue de rapprocher l'administration du citoyen. Un meilleur accès à l'administration dépend également de la langue dans laquelle les informations et les services sont fournis. Les pays de l'OCDE qui ont plus d'une langue officielle (la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, par exemple) font des efforts considérables pour assurer à tous une égalité de représentation. Seuls quelques administrations nationales ont fait des efforts importants pour fournir des informations et des services dans les langues des minorités (l'espagnol aux États-Unis, les langues de différentes « communautés » en Australie). La traduction de documents administratifs essentiels et la médiation interculturelle peuvent garantir un meilleur accès à l'administration aux groupes marginalisés, favoriser l'insertion sociale et encourager l'instauration

en douceur d'une société multiculturelle. Rendre l'administration compréhensible aux nationaux constitue peut-être une difficulté encore plus importante. Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, il existe aujourd'hui des prescriptions concernant l'utilisation d'un langage simple dans l'élaboration des lois – supprimer les termes obscurs et les constructions complexes et inclure des indications sur l'organisation et la signification de la législation – qui sont souvent accompagnées de guides d'information et de formations (OCDE, 2002h, p. 70).

**Accès à l'administration en ligne :** L'administration électronique peut sensiblement réduire les barrières auxquels se heurtent les citoyens et les entreprises, en diminuant les coûts, en réduisant les distances (entre des zones rurales retirées et la capitale, par exemple) et en fournissant un accès quasiment illimité aux informations de l'administration et aux services en ligne. La mise en place d'une administration électronique orientée vers l'utilisateur, centrée sur les besoins des entreprises et des ménages, utilise les technologies d'information et de communications pour assurer, à travers différents organismes et niveaux d'administration, un accès à des services intégrés (OCDE, 2005a). Les mesures d'administration électronique destinées à améliorer l'accès sont : les portails fournissant un point d'entrée unique pour obtenir des informations ou effectuer des transactions spécifiques à un secteur (petites et moyennes entreprises, par exemple), un accès à plusieurs niveaux d'administration grâce à un portail unique, des mesures pour permettre l'accès aux usagers handicapés (lecteurs d'écran pour non voyants, par exemple) ou à l'aide d'appareils mobiles (téléphones mobiles, par exemple) (OCDE, 2003a, p. 35).

### **6.3. Mettre en place une administration réceptive**

#### **Réceptivité de l'administration : grandes tendances**

Autrefois, l'élaboration des lois et règlements donnait rarement lieu à consultation du public. Aujourd'hui, cette pratique est de plus en plus considérée comme un excellent moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques, tout en renforçant leur légitimité. Des efforts supplémentaires pour améliorer les outils utilisés, banaliser les procédures et intégrer les résultats des consultations du public dans les processus de décision préexistants seront nécessaires pour que les administrations deviennent plus réceptives et plus souples dans l'avenir.

**Réceptivité lors de l'élaboration de la réglementation :** Voilà près de dix ans, les pays membres de l'OCDE se sont engagés à veiller à ce que les

réglementations soient « élaborées d'une façon ouverte et transparente, et [à ce que] des procédures appropriées [soient] mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière efficace et en temps opportun » (OCDE, 1995a, annexe). L'analyse d'impact de la réglementation (AIR), est un instrument réglementaire qui examine et évalue les avantages, coûts et effets probables d'une nouvelle réglementation et des changements apportés à la réglementation existante. Elle fournit aux décideurs des données concrètes appréciables et un cadre global qu'ils peuvent utiliser pour évaluer les options et alternatives envisageables. Elle a aidé de nombreuses administrations à réduire les coûts des réglementations pour les entreprises, tout en maximisant l'efficacité de l'action publique dans l'intérêt général. Les consultations du public jouent un rôle central dans ce processus. En 2000, à peine plus d'un tiers des pays de l'OCDE exigeaient que les rapports des analyses d'impact de la réglementation (AIR) soient mis à la disposition du public pour qu'il puisse en prendre connaissance (OCDE, 2002h, p. 46). Il s'est avéré que les consultations sur les projets de textes réglementaires constituaient un moyen efficace d'obtenir des informations sur la nature, l'ampleur et la répartition des coûts et avantages induits, en s'adressant directement aux personnes les plus susceptibles d'être affectées.

**Extension de l'utilisation de la consultation du public :** Les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'ils ne parviendront pas à mener et mettre en œuvre efficacement leurs politiques, aussi bonnes soient-elles, si celles-ci ne sont pas comprises et soutenues par les citoyens et les entreprises. En conséquence, les pouvoirs publics s'efforcent de trouver de nouvelles voies pour impliquer un plus large éventail d'acteurs tout au long du processus d'élaboration des politiques. Les efforts entrepris pour introduire plus de consultation publique entre les élections ne sont pas censés remplacer mais plutôt compléter la démocratie représentative traditionnelle et le rôle clé d'un gouvernement et d'un parlement élus dans le processus des politiques publiques. Si la consultation du public est une pratique établie de longue date dans certains pays de l'OCDE, (le Canada, l'Islande, la Norvège et les Pays-Bas, par exemple) elle n'est considérée que depuis peu comme un élément fondamental du processus moderne d'élaboration des politiques dans la plupart des pays de l'Organisation. Comme l'indique le portail de consultation en ligne du Royaume-Uni : « La consultation qui implique le public dans l'action gouvernementale fait désormais partie intégrante du processus d'élaboration des politiques. Il ne s'agit pas simplement d'une administration plus ouverte, même si c'est aussi un aspect important, il s'agit d'élaborer des politiques plus efficaces en étant à l'écoute et en intégrant les vues du public et des groupes intéressés. »<sup>7</sup>

**Mettre en place des cadres de consultation :** Alors que les cadres juridiques, institutionnels et des politiques publiques sont encore en cours d'élaboration l'expérience initiale a montré que, pour être efficace, une consultation doit avoir des objectifs clairs, ainsi que des règles définissant les limites de l'exercice et faisant obligation à l'administration de rendre compte de l'utilisation des données recueillies (OCDE, 2001b, p. 11). La place occupée par les lois et les règlements relatifs aux consultations du public varie considérablement suivant les pays membres de l'OCDE : une composante fondamentale du système constitutionnel (en Suisse où des référendums obligatoires et consultatifs ont lieu périodiquement, par exemple), ou plus limitée dans sa portée, son application et son impact. Dans certains pays, les autorités sont tenues par la loi de consulter des groupes de défense d'intérêts catégoriels (tels que les syndicats ou les associations professionnelles), ou les peuples autochtones (également appelés « nations premières ») afin d'assurer le respect de droits garantis par la Constitution au cours de l'élaboration des politiques. Les avantages des mécanismes institutionnels formels doivent être évalués en tenant compte des risques potentiels d'« immobilisme » et du renouvellement insuffisant de partenaires extérieurs. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la consultation publique est menée en général par des ministères opérationnels avec le centre de gouvernement (le Cabinet du Premier ministre, la Chancellerie ou son équivalent) qui fournit des lignes directrices, une assistance et un contrôle de qualité<sup>8</sup>. Les lignes directrices de 2004 sur le « New Cabinet Papers System » demandent aux ministères de présenter au Cabinet une proposition de stratégie de consultation accompagnée dans certains cas de documents d'information lorsqu'ils sollicitent un accord pour mener une procédure de consultation du public sur une mesure gouvernementale essentielle. Lorsque des recommandations sont soumises au Cabinet celles-ci sont accompagnées d'un résumé sur les consultations menées, les principaux intervenants, les procédures utilisées et leurs résultats.

**Exploiter le potentiel de la consultation électronique :** Le degré d'interactivité sans précédent offert par les nouvelles technologies d'information et communications peut permettre d'accroître la portée, l'ampleur et la précision des consultations effectuées par les pouvoirs publics auprès des citoyens et d'autres intervenants clés dans le cadre de l'élaboration des politiques. Les portails de consultation ou les sites Web des pouvoirs publics, les listes d'adresses électroniques, les forums de discussion en ligne et les systèmes de médiation en ligne font partie des nouveaux outils qui peuvent servir à la consultation en ligne (OCDE, 2003e, p. 15). Malgré ses promesses, la consultation en ligne utilisée pour définir des politiques est une nouveauté, et les exemples de bonne pratique sont rares. Peu d'observateurs tablent sur un remplacement des méthodes traditionnelles par les nouveaux outils disponibles dans un avenir prévisible. L'expérience acquise jusqu'ici indique que ceux-ci offrent une efficacité maximale en cas d'intégration avec des outils de consultation « hors ligne » (des

groupes de discussion électronique associés à des consultations « de vive voix », par exemple). Tous les pays de l'OCDE font des efforts considérables pour combler le « fossé électronique » (qui reflète en général des fractures socio-économiques qui existent de longue date) et garantir que tous les citoyens, qu'ils soient connectés ou non, continuent de jouir d'une égalité de droits de participation à la sphère publique.

## 7. Surveillance de l'administration ouverte

### Les grandes tendances en matière de contrôle

Tandis que se renforçaient les normes gouvernementales et les attentes du public en matière d'ouverture de l'administration au cours des deux dernières décennies, les autorités de contrôle en place (telles que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques) ont évolué et de nouvelles (les services de médiateurs, par exemple) ont été créées. Si l'on y ajoute le rôle croissant joué par les organisations représentatives de la société civile et les médias, la surveillance exercée sur l'administration par le public atteint des niveaux sans précédent, et rien n'indique qu'elle va s'atténuer dans l'avenir.

#### 7.1. Garantir un contrôle externe rigoureux

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) jouent un rôle central en contrôlant les activités du pouvoir exécutif et l'utilisation des fonds publics (OCDE, 2005b). Tous les pays de l'OCDE sont dotés d'une ISC et il s'agit dans la plupart des cas d'une autorité indépendante dont le dirigeant est nommé par le Parlement, et qui relève directement de celui-ci. Les ISC procèdent à un examen indépendant des comptes publics fournis par le pouvoir exécutif, ainsi que de l'exécution des programmes et projets gouvernementaux (OCDE, 2002i, p. 11). Elles garantissent l'application des normes d'ouverture à travers une surveillance des activités de l'administration en rendant publics leurs propres rapports et en contribuant au rôle des parlements exerçant un contrôle parlementaire<sup>9</sup>. Si ces ISC ont vu le jour au 19<sup>e</sup> siècle dans la plupart des pays de l'OCDE, voire plus tôt, leurs fonctions, leurs outils et leur champ d'action ont considérablement évolué pour leur permettre de faire face aux difficultés que soulève aujourd'hui le contrôle des activités gouvernementales. Le chapitre 3 examine plus en détail l'évolution vers une modernisation du contrôle.

#### 7.2. Mettre en place des services de médiateur

Les services de médiateurs constituent une innovation bien plus récente dans la plupart des pays de l'OCDE (voir le graphique 1.2). En 1960, il existait

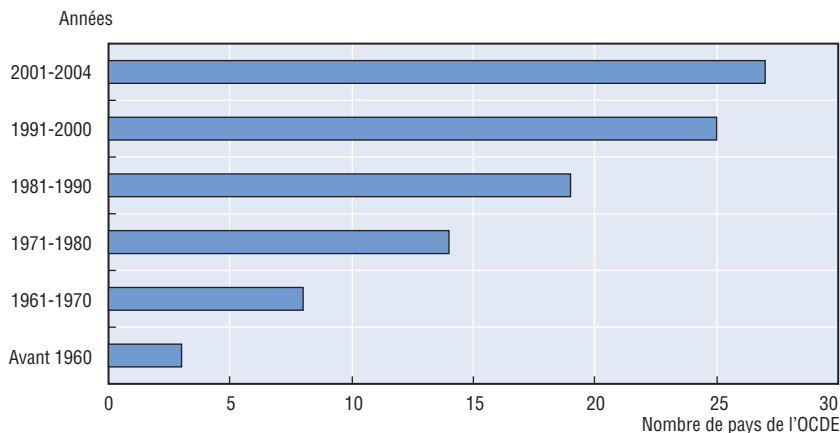


trois institutions de ce type (au Danemark, en Finlande et en Suède) et aujourd'hui, 90 % des pays membres de l'Organisation en sont dotés. Les médiateurs sont généralement nommés par le Parlement et représentent un point de contact important pour les citoyens désireux de déposer des réclamations, de former des recours ou de demander réparation dans le cadre de leurs relations avec l'administration publique. Les services de médiateurs examinent les réclamations déposées à l'encontre des autorités administratives, décèlent les carences de la législation existante et font des recommandations en vue de l'améliorer. Bien que leurs recommandations soient rarement contraignantes, il s'est avéré qu'elles constituaient une source de pressions considérables incitant les pouvoirs publics à prendre des mesures correctives. Dans certains pays, les services des médiateurs sont dédiés à des groupes de population spécifiques (les minorités en Finlande et en Hongrie, les enfants en Islande, par exemple) ou à des secteurs de l'action publique (les services de santé au Royaume-Uni, par exemple). Les rapports des médiateurs directement soumis au Parlement constituent un excellent « baromètre » de la satisfaction du public sur le fonctionnement et l'ouverture de l'administration.

### 7.3. Renforcer le contrôle du Parlement

La séparation des pouvoirs est censée garantir que l'exécutif est tenu de rendre compte de ses actes, et que la conduite des affaires publiques se fait en toute transparence. Dans différents pays membres de l'OCDE, cette garantie est renforcée par l'obligation imposée aux ministres de répondre aux questions des parlementaires, oralement ou par écrit. Nombre de corps

Graphique 1.2. **Pays de l'OCDE disposant d'institutions de médiation (date de mise en place)**



législatifs ont mis en place des organes de contrôle spéciaux, chargés de surveiller l'exécution des budgets (des commissions du budget et/ou des commissions de vérification des comptes, par exemple) et les activités de l'administration publique (des commissions spécialisées en Grèce, au Royaume-Uni, en Suède). Dans la plupart des pays de l'OCDE, le pouvoir législatif est habilité à créer des commissions d'enquête parlementaires, même si elles utilisent à un degré variable leurs pouvoirs d'investigation. Une commission d'enquête parlementaire peut disposer de la totalité ou d'une partie des pouvoirs suivants : convoquer des témoins pour qu'ils témoignent sous serment, exiger ou saisir des documents et ordonner des inspections sur site. Les audiences et les témoignages apportés aux commissions d'enquête parlementaires sont généralement publics et leurs résultats sont publiés. Dans un nombre croissant de pays, des dispositifs d'analyse comme le United States Congressional Budget Office, sont mis en place pour aider le Parlement à avoir une bonne compréhension du budget. L'efficacité du contrôle exercé par le Parlement dépend de ses prérogatives officielles, ainsi que de sa volonté d'action indépendante de l'exécutif et de sa disposition à exercer son pouvoir de censure à l'égard du gouvernement – à titre de sanction suprême (OCDE, 2000a).

Plus de deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place des commissaires parlementaires pour la protection des données et le respect de la vie privée. Il est courant également que des commissaires parlementaires soient chargés du contrôle en matière d'accès à l'information. Plusieurs pays disposent de commissions spéciales ou de commissions parlementaires exerçant un contrôle sur les services secrets (l'Allemagne, la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas, et le Portugal, par exemple) et d'autres organismes s'ils peuvent empiéter sur les droits du citoyen. Ils rendent tous compte directement au Parlement qui contribue à un contrôle efficace de ces domaines extrêmement sensibles.

#### **7.4. Rôle des organes de surveillance publique**

Le nombre d'organisations de la société civile qui ont un intérêt sectoriel (environnemental, par exemple) ou un intérêt particulier à garantir l'ouverture des administrations (lutte contre la corruption, bonne gouvernance, par exemple) a augmenté considérablement au cours des dix dernières années. Leur capacité de surveillance de l'action gouvernementale est renforcée :

- par leur participation à des réseaux mondiaux qui peuvent mobiliser des compétences diverses ; et
- par une utilisation inventive des nouveaux outils électroniques permettant de collecter, partager, analyser et diffuser des informations librement accessibles (sur les ressources budgétaires et humaines, par exemple) dans

des formats plus pratiques, appropriés et conviviaux (par l'intermédiaire d'un seul site web, ou en combinant des données provenant de plusieurs bases de données de l'administration pour fournir un résultat à une adresse donnée).

L'adoption par ces organisations de méthodes employées par les administrations elles-mêmes (telles que les audits ou les analyses comparatives) et leur capacité à sensibiliser l'opinion publique *via* les médias (en « montrant du doigt » des comportements jugés répréhensibles, ou en décernant des distinctions en cas de bons résultats, par exemple) en fait une force avec laquelle il faut compter. Les informations sur les perceptions du public, les infractions particulières et les carences systémiques en matière d'ouverture des administrations, qui sont collectées par des groupes de réflexion, les universités, les organisations de la société civile ou les journalistes d'investigation peuvent être des contributions intéressantes qui favorisent un débat plus large dans le public et incitent les pouvoirs publics à prendre des mesures.

## 8. L'administration ouverte placée dans son contexte

### 8.1. Évolution de l'administration ouverte

Aujourd'hui, on constate une convergence substantielle entre les dispositions institutionnelles des pays de l'OCDE en matière d'administration ouverte. Comme dans de nombreux domaines de la gouvernance publique, toutefois, le contexte joue un rôle important. S'agissant de l'application de ces dispositions, les différences entre pays membres de l'Organisation l'emportent encore sur leurs similitudes. Tous les pays ont cherché à accroître l'ouverture des administrations à partir de points de départ différents, avec des cultures administratives, des priorités politiques et des instruments d'action différents. Les institutions informelles sous-jacentes (normes, valeurs, par exemple) qui existent dans chaque pays de l'OCDE ont un impact considérable sur l'application concrète des mesures institutionnelles formelles en matière d'administration ouverte.

### 8.2. Application de l'administration ouverte : leçons à tirer de la diversité

Mettre en place une administration ouverte constitue un effort à long terme dépendant vis-à-vis du contexte. Encourager concrètement cette ouverture peut demander de s'attacher à :

- garantir une perspective à l'échelle de l'administration pour favoriser les effets systémiques de mesures particulières ;
- identifier et gérer les effets inattendus ;

- donner une assise juridique solide aux efforts entrepris en matière d'administration ouverte, définir clairement les droits et les responsabilités ;
- appliquer un dosage de dispositions juridiques, de mesures appliquées par les autorités, de réformes institutionnelles et de nouveaux instruments ;
- accepter un changement progressif et veiller à ce que les efforts entrepris aient un caractère durable dans le temps ; et
- maintenir le rythme en exploitant les pressions extérieures en faveur du changement.

Parmi les 30 pays membres de l'OCDE, 29 sont dotés de quatre éléments au moins figurant dans la liste suivante de textes de loi et institutions : loi sur la liberté d'information, loi sur la protection de la vie privée et la protection des données, loi sur les procédures administratives, médiateur/commissaire parlementaire, instance supérieure de contrôle. Pour des informations plus précises sur des pays en particulier, voir l'annexe D.

## 9. Défis futurs : cerner les limites de l'administration ouverte

L'ouverture n'est pas une fin en soi et ne doit pas systématiquement l'emporter sur toutes les autres valeurs publiques. Cette section examine succinctement certaines limites et effets imprévus des dispositions en matière d'administration ouverte ainsi que les défis qu'ils représentent.

**Un exercice d'équilibre délicat :** L'ouverture n'est qu'une des nombreuses valeurs chères au public, auxquelles les citoyens souhaiteraient voir l'administration adhérer. Il attendent également qu'elle fasse preuve d'équité, d'efficacité et de responsabilité, et qu'elle respecte comme elle se doit la vie privée des individus dans l'exercice des pouvoirs et l'utilisation des ressources dont dispose la puissance publique. Un défi essentiel que les pays de l'OCDE, et d'autres démocraties à travers le monde, doivent relever est de préserver l'ouverture de l'administration tout en garantissant la sécurité nationale et l'application efficace des lois. Depuis les événements du 11 septembre 2001, plusieurs pays de l'OCDE ont adopté de nouveaux principes directeurs ou de nouveaux textes de loi restreignant les dispositions légales en vigueur en matière l'accès à l'information<sup>10</sup>. Dans de nombreux pays, l'absence de définition précise du concept de « sécurité nationale », ainsi que la plus grande liberté dont disposent les représentants de l'État pour décider si des informations sont confidentielles ou non, impliquent que l'option par défaut est aujourd'hui le secret, et non plus la divulgation<sup>11</sup>. En même temps, toute tentative d'édulcoration ou de suppression de normes précédemment affichées sera perçue comme un pas en arrière par l'opinion publique – même si celle-ci est également très attachée à d'autres objectifs (la protection de la collectivité contre le terrorisme, par exemple). Le contrôle

exercé par le Parlement, par le pouvoir judiciaire et par des intervenants indépendants ainsi que des débats publics animés demeurent les moyens les plus efficaces de concilier ces objectifs contradictoires, tout en préservant les normes établies en matière d'ouverture de l'administration.

**Gérer l'interface public-privé :** Au cours des vingt dernières années les pays de l'OCDE ont entrepris un large éventail de réformes qui ont déplacé la ligne de démarcation entre le secteur public et privé surtout en raison des privatisations et de l'utilisation de mécanismes de type marché tels que la contractualisation et le partenariat public-privé (voir le chapitre 5). Il y a eu également l'adoption d'éléments de stratégie du secteur privé – tels que l'autonomie de gestion et la concurrence – dans le secteur public (agences indépendantes, contrats de performances, par exemple). Aujourd'hui l'interface public-privé est une « zone grise » car la ligne de démarcation entre les deux secteurs n'est pas toujours clairement définie et les règles applicables peuvent facilement être confondues. Pourtant, les citoyens et les entreprises escomptent une continuité des règles les autorisant à faire confiance à leurs interlocuteurs indépendamment du fait qu'il s'agit de ministères, d'organismes publics indépendants ou de sous-traitants privés. Ils exigent une information complète sur l'utilisation qui est faite des deniers publics provenant des redevances et impôts encaissés peu importe qui effectuent les dépenses (Pope, 2002, p. 20). Des lignes directrices claires assorties d'un contrôle rigoureux en matière d'application de la législation en vigueur concernant l'accès à l'information, la protection des données et le respect de la vie privée par les entreprises privées et les agents fournissant des services financés par des crédits publics, le traitement de données individuelles sensibles et la mise en place d'infrastructures publiques essentielles (les prestataires de technologies d'information, par exemple) sont indispensables. Sans quoi, de multiples possibilités d'abus délibérés ou d'erreurs involontaires mettront en péril les efforts entrepris pour instaurer l'ouverture et la confiance.

**Gouverner dans un bocal à poissons :** Un droit de regard accru du public, des mécanismes de responsabilité renforcés et de meilleurs outils pour évaluer les performances de l'administration peuvent avoir des répercussions sur le développement des programmes, les comportements humains et les habitudes de travail qui finissent par avoir une influence considérable sur le mode de gestion. Ces facteurs sont en majorité positifs, par exemple l'apparition d'une culture d'ouverture de l'administration, mais certains peuvent avoir des effets imprévus :

- L'évaluation des performances peut avoir des effets secondaires pervers si les organisations se concentrent sur ce qui est quantifiable et pas sur ce qui est important. Si le nombre de demandes de renseignements traitées par mois dans le cadre de la loi sur la liberté d'information sert de mesure de

performance les fonctionnaires risquent de concentrer leur attention principalement sur les demandes simples et faciles à traiter au lieu de veiller à traiter équitablement toutes les demandes.

- La qualité des conseils fournis aux décideurs risque d'être affaiblie si toutes les délibérations sur les politiques publiques ont toujours lieu dans la sphère publique. Cela implique de trouver un juste équilibre entre l'ouverture au droit de regard du public (règles en matière d'accès à l'information appliquées au courrier électronique des fonctionnaires contenant des éléments de discussion informels sur les mesures envisageables) et la possibilité de donner des avis libres, francs et sans crainte aux ministres.
- Les fonctionnaires sont susceptibles d'adopter des stratégies les amenant à se défaire d'un document incomplet ou d'un protocole de contrôle (si des conversations téléphoniques remplacent les échanges de courrier électronique, par exemple) dans lequel des renseignements importants ne sont plus protégés comme s'il s'agissait d'un document public susceptible d'être soumis à un contrôle futur du Parlement.

**Concilier équité et ouverture :** Une plus grande ouverture implique un marché plus large des informations d'origine publique mais tous les acteurs n'ont pas la même capacité de faire usage de telles mesures. La conscience limitée que le public a de ses droits à l'information, les procédures intimidantes et des commissions élevées ont un effet dissuasif pour beaucoup. Dans de nombreux cas, les principaux usagers des dispositions juridiques en matière de liberté d'information sont des entreprises qui cherchent des informations sur des marchés publics ou des réglementations à venir et pas les médias, ni les organisations de la société civile ni des citoyens<sup>12</sup>. Les entreprises sont prêtes à payer des sommes importantes à des intermédiaires spécialisés qui rassemblent des renseignements sur la réglementation grâce à une utilisation judicieuse des dispositions juridiques sur la liberté d'information (MacDonell, 2003). Que ces stratégies opèrent dans l'intérêt du public ou favorise une « mainmise sur l'État » demeure une question ouverte.

Une plus grande conscience du public des droits et des responsabilités que comportent les dispositions en matière d'administration ouverte pourrait instaurer des règles du jeu plus équitables. Les campagnes de communication des pouvoirs publics (à la radio, à la télévision, dans la presse) associées à des interfaces améliorés (centres d'appel, points d'accès public à l'Internet) et la mise en place de capacités pour les intervenants publics clés (formations ciblées, par exemple) font partie des mesures qui méritent d'être examinées. S'il est vrai que la plupart des gens ne souhaitent pas savoir tout ce qu'il est possible de savoir en permanence sur l'administration ils préféreraient en

général savoir qu'ils peuvent, s'ils le veulent, obtenir toutes les informations pertinentes sur les décisions des autorités, les mesures et les responsables et que d'autres se chargent de contrôler les pouvoirs exercés en leur nom par la puissance publique (les médias, les associations professionnelles, par exemple). La contrepartie nécessaire de l'administration ouverte est par conséquent une société civile vigoureuse et dynamique dans laquelle les entreprises, les professionnels, les organisations de la société civile et les citoyens ont la capacité de contrôler efficacement et d'interagir de manière constructive avec les pouvoirs publics.

**Responsabilité politique et ouverture :** Il faut également examiner dans quelle mesure un accroissement de l'ouverture, de la responsabilité et de la participation du public à la prise de décision influe sur les institutions représentatives. Les ministres, les parlementaires et les hauts responsables seront certainement obligés de consacrer davantage de temps et d'énergie à expliquer leurs propositions, à solliciter le point de vue des citoyens et à justifier leurs décisions. Néanmoins cela ne signifie pas que les décideurs publics élus ou nommés doivent renoncer à la responsabilité qui est la leur de prendre les décisions finales (OCDE, 2001b). Procéder autrement serait affaiblir les mécanismes de la responsabilité ministérielle, qui sont un pilier essentiel du gouvernement représentatif. La démocratie participative, sous la forme de la prise de décision par consensus et de la « démocratie directe » a son utilité, et dans un nombre de pays très restreints les référendums qui ont un caractère contraignant et les sondages d'opinion permanents représentent une composante importante de la gouvernance publique. Le fait de savoir s'ils affaiblissent ou renforcent les institutions de la démocratie représentative est dépendant du contexte et de la situation.

**Accroissement de l'ouverture, diminution de la confiance du public ?** La plupart des réformes engagées en faveur d'une administration ouverte ont, explicitement ou implicitement, pour objectif de renforcer la confiance du public. Or, l'ouverture peut aussi minimiser cette confiance (O'Neill, 2002). Au sein de l'administration, pour que soient réunies les conditions nécessaires à la confiance du public en termes de prise de décisions responsable un certain degré de confidentialité peut être requis. Sans quoi les vérités difficiles à entendre ne sont pas exprimées, les erreurs sont dissimulées, la franchise des conseils est remplacée par l'autocensure, et la prise de décision collective et les mécanismes de responsabilité qui caractérisent la gestion des affaires publiques par le gouvernement dans la plupart des démocraties libérales ne peuvent pas fonctionner. En dehors de l'administration, la conduite transparente des affaires publiques peut contribuer à une désaffection et un cynisme de la part de la population – qui incite les autorités à investir encore plus dans la communication avec le public afin de combler leur « carence de crédibilité ». Cela risque de déboucher sur une spirale d'incrédulité,

certaines membres de la population ayant – à tort ou à raison – le sentiment que le gouvernement tente de manipuler l'opinion publique.

Il faut également reconnaître que les partis d'opposition, les médias, tout particulièrement les tabloïdes, et les organisations de la société civile ne sont pas toujours responsables et constructifs dans leurs critiques de l'action gouvernementale. La concurrence qu'ils se livrent pour remporter des suffrages, des fonds ou augmenter leur diffusion les amènent à mener des campagnes virulentes et en rien altruistes dirigées contre certaines décisions gouvernementales, présentant une vue incomplète des problèmes et processus, impliquant (ou affirmant explicitement) l'incompétence ou pire. Toutefois, il serait désespérant de laisser entendre qu'il convient de revenir sur l'ouverture de l'administration parce que les informations mises dans le domaine public risquent d'être exploitées de manière abusive ou dénaturées par d'autres acteurs du processus politique. Il importe plus que jamais à l'aire du terrorisme mondial d'établir une distinction entre les secteurs de l'administration où la confidentialité sert vraiment l'intérêt du public et ceux où elle ne fait que servir l'intérêt du gouvernement en place.

Même s'il reste à prouver qu'il existe une relation de cause à effet entre l'ouverture de l'administration et la confiance du public la réponse à apporter à la crise de confiance pourrait bien être d'intensifier les efforts déployés pour satisfaire les attentes croissantes du public et évaluer l'efficacité des mesures relatives à l'ouverture de l'administration.

### **9.1. Veiller au renforcement de la confiance du public et pas à son affaiblissement**

Comment les autorités peuvent-elles s'assurer que leurs efforts visant à mettre en place une administration ouverte renforcent la confiance du public, et ne l'affaiblisse pas ? Parmi les nombreuses questions épineuses qui doivent encore être traitées, celles qui suivent semblent mériter une attention toute particulière et, surtout, un débat ouvert :

- Évaluer les mérites relatifs de l'ouverture : les représentants de l'État doivent avoir des critères clairs pour cerner les avantages et les inconvénients de l'ouverture dans des situations concrètes – qui fournira les orientations nécessaires à cet égard ? Un débat public élargi sur les mérites et les limites de l'administration ouverte peut-il encourager l'engagement politique et une meilleure appréhension des choses par le public ?
- Ouverture ou équité : l'ouverture de l'administration permet-elle d'intégrer des groupes précédemment marginalisés, ou accroît-elle simplement le risque de mainmise de certains groupes d'intérêts catégoriels ? Comment



peut-on sensibiliser davantage le public aux dispositions en vigueur en matière d'ouverture et renforcer sa capacité à en tirer parti ?

- Partenaires privés et droit de regard du public : les médias indépendants, les entreprises, les groupes de réflexion, les associations professionnelles et les organisations représentatives de la société civile peuvent-elles contribuer davantage à favoriser l'ouverture de l'administration (en servant de relais d'information assurant une ample diffusion d'informations concernant l'administration) et à surveiller ses activités ?

Les exemples examinés dans la présente section montrent comment les efforts réalisés pour améliorer l'ouverture de l'administration peuvent dans certains cas affaiblir d'autres principes de gouvernance essentiels comme la responsabilité et l'équité. Une analyse préalable des implications systémiques des mesures d'ouverture pourrait contribuer à atténuer certaines externalités négatives. Le degré d'ouverture des administrations aujourd'hui est certainement une résultante de leur histoire et de leur contexte. L'avenir des administrations ouvertes dépend de choix politiques essentiels qui sont faits aujourd'hui. De meilleurs outils d'auto-évaluation, ainsi que des études comparatives fondées sur des indicateurs essentiels d'ouverture des administrations, pourraient aider à clarifier les possibilités et les risques que comporte la mise en place d'une administration ouverte.

## 10. Constats et conclusions

Il est reconnu aujourd'hui qu'une administration ouverte constitue un ingrédient essentiel pour la démocratie, pour la stabilité sociale et pour le développement économique. Ce chapitre rend compte de la manière dont les pays de l'OCDE ont répondu à une demande de plus en plus forte d'ouverture accrue et cerne les futurs défis qu'il faudra relever.

**Qu'est-ce qu'une administration « ouverte » ?** L'adjectif ouvert peut prendre des significations multiples, mais trois dimensions semblent tout particulièrement importantes, à savoir une administration qui est **transparente, accessible et réceptive**. Tel qu'il est utilisé ici, le concept d'« ouverture » englobe la notion plus communément employée de « transparence », tout en allant plus loin. Il y ajoute deux dimensions complémentaires, à savoir l'« accessibilité » et la « réceptivité », ce qui permet d'appréhender d'autres aspects de l'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert. Si ces trois dimensions sont étroitement imbriquées, elles demeurent distinctes et peuvent être présentes à des degrés divers en pratique.

**À contextes différents, priorités différentes.** Si tous les pays de l'OCDE ont investi dans le renforcement de l'ouverture de leur administration au cours des trente dernières années, les mesures adoptées en ce sens

correspondent à des priorités nationales différentes. Certains pays, privilégient des instruments qui ouvrent (c'est-à-dire confrontent) davantage l'administration au regard du public en vue de favoriser la lutte contre la corruption (comme la Corée et le Mexique, par exemple). D'autres s'attachent essentiellement à rendre l'administration plus proche des usagers (c'est-à-dire accessible) pour améliorer les prestations de services (comme le Danemark), tandis que d'autres encore s'emploient à renforcer les interactions entre l'administration et les intervenants externes (c'est-à-dire sa réceptivité), pour améliorer qualitativement le processus d'élaboration des politiques et y associer davantage toutes les parties concernées (comme le Canada et la Finlande).

**La demande d'administration ouverte :** Du fait des attentes croissantes des actionnaires et du public, les normes d'ouverture qui s'imposent tant aux organismes du secteur privé que public sont devenues beaucoup plus exigeantes au cours des trente dernières années – et l'on peut s'attendre à ce que cette évolution se poursuive dans l'avenir. Les appels à un renforcement de la transparence et de la responsabilité des autorités se sont multipliés, tandis que s'accroît la surveillance exercée par le public et les médias sur l'action gouvernementale, et que les normes relatives à la vie publique étaient codifiées et revues à la hausse.

Les grandes tendances et principaux défis concernant la mise en place d'administrations ouvertes sont les suivants :

- **Transparence.** La portée, la quantité et la qualité des informations fournies par les administrations au public ont sensiblement augmenté au cours des vingt dernières années, et assurer l'accès à l'information constitue aujourd'hui un objectif commun à tous les pays membres de l'OCDE. Le rythme d'adoption des lois sur la liberté d'information s'est accéléré au cours des deux dernières décennies, et 90 % des pays de l'OCDE sont aujourd'hui dotés de tels instruments juridiques. Néanmoins, préserver la qualité des informations d'origine publique (c'est-à-dire veiller à ce qu'elles soient pertinentes, actualisées, complètes et objectives) représente un défi pour l'avenir, compte tenu de la quantité toujours croissante de données disponibles en ligne.
- **Accessibilité.** Les administrations sont plus accessibles et plus proches des usagers aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. La réduction des obstacles physiques, organisationnels et linguistiques, la simplification des formalités administratives et l'extension des prestations de services en ligne sont autant d'éléments qui ont contribué à cette évolution. Le défi qu'il va maintenant falloir relever consistera à satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens et des entreprises en termes de transactions simplifiées, de services à la carte et d'accès universel.

- **Réceptivité.** Autrefois, l'élaboration des lois et règlements donnait rarement lieu à consultation du public. Aujourd'hui, cette pratique est de plus en plus considérée comme un excellent moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques, tout en renforçant leur légitimité (notamment par le biais d'analyses d'impact de la réglementation ou de consultations électroniques). Des efforts supplémentaires pour améliorer les outils utilisés, banaliser les procédures et intégrer les résultats des consultations du public dans les processus de décision préexistants seront nécessaires pour que les administrations deviennent plus réceptives et plus souples dans l'avenir.

L'ouverture n'est qu'une des nombreuses valeurs chères au public, auxquelles les citoyens souhaiteraient voir l'administration adhérer. Il attendent également qu'elle fasse preuve d'équité, d'efficacité et de responsabilité, et qu'elle respecte comme elle se doit la vie privée des individus dans l'exercice des pouvoirs et l'utilisation des ressources dont dispose la puissance publique. Les pays de l'OCDE doivent donc relever de multiples défis tandis qu'ils s'efforcent de préserver l'ouverture de l'administration tout en garantissant la sécurité nationale et l'application efficace des lois, de concilier équité et ouverture, et de veiller à ce que les normes d'ouverture de l'administration soient appliquées de part et d'autre des points d'articulation entre secteurs public et privé.

## Notes

1. Le nombre d'organisations de la société civile ayant un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies qui a plus que triplé entre 1994 (784 organisations enregistrées) et 2004 (2 531 organisations enregistrées) constitue un indicateur indirect. Voir [www.un.org/esa/coordination/ngo/](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/).
2. Voir Gouvernement de la Finlande (2004), "Civil Participation Policy Programme", [www.valtionuuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=en](http://www.valtionuuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=en).
3. Voir également Islam (2003), p. 23.
4. Les conventions et traités internationaux représentent un autre type de dispositions sur l'accès à l'information qui ont un caractère contraignant pour les signataires. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) garantit le droit à la liberté d'expression dans lequel elle englobe le droit « de chercher, de recevoir et de répandre des informations ». Plus récemment, l'article III sur la transparence de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) qui est entré en vigueur en janvier 1995, exige de chaque membre qu'il publie ou mette à la disposition du public toutes les mesures pertinentes qui touchent au fonctionnement de l'Accord. Tous les pays membres de l'OCDE ont signé l'AGCS et un tiers d'entre eux sont également signataires de la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (connue sous le nom de Convention d'Aarhus).

5. Voir United States Office of Management and Budget, *Program Assessment Rating Tool (PART)*, [www.whitehouse.gov/omb/part](http://www.whitehouse.gov/omb/part).
6. Voir Australian Government Information Management Office, *Australia's Online Information Service Obligations*, [www.agimo.gov.au/information/oiso](http://www.agimo.gov.au/information/oiso).
7. Voir [www.consultations.gov.uk](http://www.consultations.gov.uk).
8. Par exemple, le Cabinet Office du Royaume-Uni a publié un nouveau "Code of Practice on Written Consultation" en janvier 2004. Voir [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation).
9. Le contrôle judiciaire exercé par les tribunaux constitue évidemment un autre type de contrôle non-parlementaire et un moyen de tenir les autorités pour responsables de leurs actes.
10. Le Patriot Act aux États-Unis et le Terrorism Act au Canada ont été adoptés fin 2001, par exemple.
11. Il a été reproché aux mesures contribuant à la « normalisation du secret » d'affaiblir la responsabilité de l'administration sans accroître efficacement la sécurité nationale. Voir Campbell Public Affairs Institute (2003) et Lawyers Committee for Human Rights (2003).
12. Au Canada, depuis 2002-03, des demandes de renseignements au titre de la loi sur l'accès à l'information ont été déposées par des entreprises (45.0 %) ; par le public (29.6 %) ; par des organisations (13.4 %) ; par les médias (11.1 %) ; et par les universités (0.9 %). Source: *Infosource Bulletin*, N° 26, décembre 2003. Voir [www.infosource.gc.ca](http://www.infosource.gc.ca).

## Chapitre 2

### **Améliorer les performances du secteur public**

## 1. Introduction

Au cours des deux dernières décennies, l'amélioration des performances du secteur public est devenue plus impérieuse dans les pays membres de l'OCDE, alors que les gouvernements font face à un renforcement des pressions exercées sur les dépenses publiques, à des demandes portant sur une meilleure qualité des services et, dans certains pays, au refus de plus en plus marqué des citoyens de subir des hausses d'impôts.

Pour faire face à ces défis, différents pays de l'OCDE ont cherché à améliorer les performances de leur secteur public en introduisant une série de nouveaux leviers et techniques dans le domaine de la gestion, de la budgétisation, des ressources humaines et de l'organisation institutionnelle. Dans les administrations publiques ces leviers englobent l'adoption des évaluations de performances dans la budgétisation et la gestion, l'assouplissement des contrôles de moyens, la délégation de responsabilité aux ministères opérationnels et agences et des changements relatifs à l'emploi public caractérisés par la contractualisation et l'introduction de la rémunération liée aux performances. Parmi les exemples de changements institutionnels citons la création d'agences exécutives et la privatisation ou l'externalisation de la fourniture de services publics. Ces développements sont examinés de manière plus détaillée dans les chapitres du rapport qui suivent.

Le présent chapitre est consacré aux tentatives de développement d'une budgétisation axée sur les performances ou les résultats et d'une gestion de la performance dans les pays de l'OCDE. Le levier de la réforme cherche à déplacer l'accent mis sur les moyens en matière de budgétisation, gestion et responsabilité vers les résultats. Les responsables ou les organisations disposent de la souplesse nécessaire pour améliorer les performances et doivent ensuite rendre des comptes sur les résultats mesurés sous forme de produits ou de résultats finaux. La fourniture d'informations sur les performances n'est pas une fin en soi ; elle a pour but en général d'étayer les décisions des responsables politiques et des fonctionnaires afin d'améliorer la performance ou de renforcer la responsabilité et au bout du compte améliorer les résultats pour la collectivité.

La quantité d'informations sur les performances mises à la disposition des décideurs a considérablement augmenté ; toutefois les pays continuent à se heurter à des difficultés en ce qui concerne des problèmes de qualité et

l'assurance que les informations sont utilisées lors de la prise de décision. Il faut du temps pour mettre au point des évaluations et des indicateurs de performance et encore plus pour changer les attitudes des principaux acteurs du système (responsables politiques et fonctionnaires) de sorte qu'ils utilisent ces informations et développent une culture de la performance adaptée au pays concerné. Le mouvement en faveur de la performance perdurera. Les avantages qu'apporte une plus grande clarté à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration en matière d'objectifs et de résultats sont indéniables. Mais pour en recueillir les bénéfiques les gouvernements doivent avoir une stratégie à long terme, des attentes réalistes et de la persévérance. Le présent chapitre étudie le développement de la budgétisation axée sur les performances, de la gestion de la performance et de la communication de résultats dans les pays de l'OCDE et indique les tendances, les forces et les limites des stratégies actuellement poursuivies dans ce domaine ainsi que les défis à relever dans le futur. Tout d'abord, il se penche sur la conception plus globale de la performance publique.

## 2. Que signifie la performance pour les pouvoirs publics ?

Le terme « performance » désigne en fait des concepts très variés. La performance signifie le rendement ou les résultats d'activités effectuées dans le cadre d'objectifs poursuivis. Sa finalité est de multiplier les cas dans lesquels les pouvoirs publics atteignent leurs objectifs.

La volonté d'améliorer les performances des pouvoirs publics n'est pas quelque chose de nouveau. Les gouvernements ont toujours cherché à récolter les fruits de leurs dépenses et de leur réglementation. La nouveauté vient du fait que les gouvernements sont de plus en plus confrontés à des contraintes au niveau de leurs dépenses. Une extension de leurs dépenses n'est pas envisageable et ils doivent s'efforcer d'améliorer le rendement des crédits existants. En même temps, de nouvelles idées ont vu le jour sur la façon de restructurer et motiver les effectifs du service public pour obtenir des résultats.

Dans l'administration publique traditionnelle, la performance était déterminée par l'assurance de la conformité aux lois et règlements en vigueur, le contrôle des moyens et la déontologie du service public. Ce système a globalement bien fonctionné tant que les pouvoirs publics avaient des tâches moins complexes et plus standardisées à exécuter et que la conformité aux règles prévalait sur l'efficacité. Toutefois on a reproché à ce système que le personnel était souvent davantage focalisé sur le processus que sur les résultats et que les incitations à une utilisation rationnelle des fonds pour atteindre les objectifs étaient trop faibles. Les administrations publiques modernes ne doivent pas seulement être au service d'intérêts collectifs tels que l'équité et la probité mais elles doivent aussi répondre aux besoins des individus et s'attaquer à des problèmes sociaux complexes. Les systèmes

administratifs traditionnels n'étaient pas conçus pour se montrer flexibles et capables d'adaptation à une société moderne qui se caractérise par des services personnalisés, un besoin d'adaptation permanente, des pressions en faveur d'une plus grande efficacité et un recours accru à des agents privés. Cela demande des incitations plus fortes en matière de performance que celles qu'offre l'administration traditionnelle. Ajoutons que les gouvernements ont entrepris des tâches de plus en plus difficiles et complexes qui ne se prêtent pas à l'approche traditionnelle.

Les informations sur les performances peuvent être importantes pour les gouvernements lors de l'évaluation et de l'amélioration des politiques :

- dans l'analyse managériale, la direction et le contrôle des services publics ;
- dans l'analyse budgétaire ;
- dans le contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif ;
- enfin, dans la responsabilité – le devoir général de l'État de rendre publiques ses décisions et d'en assumer la responsabilité.

Les gouvernements ont adopté différentes approches pour améliorer l'efficacité du secteur public. Il s'agit notamment de la gestion stratégique, de la planification des activités, de la budgétisation et de la gestion orientées vers les performances, de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs, de changements structurels tels que la création d'agences exécutives, de la contractualisation et de l'introduction de la concurrence et des mécanismes de type marché dans l'offre de services.

Cette diversité de stratégies visant à améliorer les performances du secteur public constitue une ressource précieuse mais déroutante. Chacune d'elles dispose de forces et de faiblesses différentes, mais le meilleur choix à faire dépend de l'objectif que cette stratégie doit servir.

Plusieurs stratégies visant à améliorer les performances sont examinées dans les chapitres qui suivent. Le chapitre 4 étudie les changements de structures de l'administration et la création d'agences ; le chapitre 5 examine l'introduction de mécanismes de type marché dans l'offre de services publics ; et le chapitre 6 examine des changements dans la nature de l'emploi public tels que la contractualisation et la rémunération liée aux performances ainsi que la délégation de pouvoirs dans la gestion des ressources humaines.

Ce chapitre explore l'introduction de mesures des performances dans la budgétisation et la gestion ainsi que leur utilisation dans la prise de décision.

### 3. La budgétisation axée sur les performances et la gestion de la performance

Les pays de l'OCDE utilisent divers mécanismes pour évaluer l'efficacité et l'efficacité des programmes et agences. Il s'agit notamment de mesures des



performances, du benchmarking et d'évaluations. Les évaluations peuvent englober des examens de programmes, une appréciation du rapport coût-efficacité, des examens sectoriels ponctuels et un examen des dépenses.

Les « informations sur les performances » comprennent des évaluations et des mesures de performances. Le présent chapitre se concentre sur l'examen des mesures de performance mais il convient de noter que les évaluations jouent un rôle appréciable dans l'évaluation de la performance des programmes<sup>1</sup>.

L'évolution actuelle la plus marquée en matière de performance dans les pays membres de l'OCDE est l'adoption de la budgétisation selon les performances et de la gestion de la performance. De nombreux gouvernements ont cherché à adopter une stratégie de gestion et de budgétisation qui vise à déplacer l'accent mis sur les contrôles de moyens dans la budgétisation, la gestion et la responsabilité vers la réalisation de résultats. Théoriquement, les contrôles au niveau des moyens sont assouplis et les directeurs ou organisations disposent de la flexibilité nécessaire pour améliorer les performances. En contrepartie, ils sont responsables des résultats mesurés sous forme de produits ou de résultats finaux.

Les changements visant à formaliser les objectifs et les systèmes de mesure dans l'administration ont une longue histoire. En fait, la budgétisation selon les performances existe sous une forme ou l'autre depuis que la première commission Hoover aux États-Unis l'a recommandée en 1949. La budgétisation axée sur les performances et la gestion de la performance sont utilisées pour décrire des interprétations et approches relativement différentes (voir encadré 2.1). Par exemple, il peut s'agir uniquement d'informations sur la performance présentées en tant qu'éléments de la documentation budgétaire ou d'une classification budgétaire dans laquelle les crédits sont divisés par groupes de produits ou de résultats. Selon une définition plus étroite, un budget centré sur les performances est simplement un budget qui lie les fonds alloués à des résultats quantifiables, mesurés sous la forme de produits ou de résultats finaux. Il existe également plusieurs définitions de la gestion de la performance, elle peut concerner la gestion des entreprises ou, si elle est utilisée dans le contexte de la gestion des ressources humaines, des systèmes d'évaluation des performances d'individus ou de groupes. La définition plus holistique utilisée dans le présent chapitre est un cycle de gestion dans lequel les objectifs de performance des programmes sont fixés, les directeurs disposent de la flexibilité pour les atteindre, les résultats effectivement obtenus sont mesurés et rendus publics et les informations s'y rapportant sont intégrées dans les décisions relatives au financement, à la conception, aux récompenses et aux sanctions.

### Encadré 2.1. **Gestion de la performance et budgétisation axée sur la performance**

D'une manière générale, la gestion de la performance recouvre la gestion des entreprises, les informations sur la performance, l'évaluation, le suivi de la performance, la mesure et la communication des performances. Toutefois, l'évolution récente en la matière a donné naissance à une définition plus restrictive, soit un cycle de gestion dans lequel les objectifs de performance des programmes sont fixés, les directeurs disposent de la flexibilité pour les atteindre, les résultats effectivement obtenus sont mesurés et rendus publics et les informations s'y rapportant sont intégrées dans les décisions relatives au financement, à la conception, aux récompenses et aux sanctions (OCDE, 1995b).

La budgétisation axée sur la performance ou les résultats donne elle aussi lieu à des interprétations diverses. Elle peut être globalement définie comme tout budget qui fait apparaître des informations sur les réalisations des agences ou sur ce qu'elles espèrent accomplir avec les crédits consentis (Schick, 2003). Dans ce cas, il peut s'agir uniquement d'informations sur la performance présentées en tant qu'éléments de la documentation budgétaire ou d'une classification budgétaire dans laquelle les crédits sont divisés par groupes de produits ou de résultats. Selon une définition étroite, un budget centré sur les performances est simplement un budget qui lie les fonds alloués à des résultats quantifiables. Ces résultats sont mesurés sous forme de produits et/ou de résultats finaux. Les ressources peuvent être liées aux résultats de façon directe ou indirecte.

Un lien indirect signifie que les objectifs sont activement utilisés, avec d'autres données, pour étayer les décisions budgétaires. Les informations sur la performance sont extrêmement importantes dans le processus de décision mais elles ne déterminent pas forcément le montant des ressources allouées.

Un lien direct se traduit par une affectation des ressources directement et explicitement liée aux unités de performance. Les crédits peuvent donc être affectés en fonction d'un barème ou d'un contrat avec les performances ou les indicateurs d'activité spécifiques. Cette forme de budgétisation axée sur la performance n'est que rarement été utilisée dans les pays membres de l'OCDE et uniquement dans des domaines spécifiques.

Bien qu'il existe différentes définitions de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances, la tendance générale que l'on observe est que les gouvernements cherchent à adopter une approche basée sur les résultats dans leur budgétisation et leur gestion, qui déplace l'accent mis sur les moyens par la budgétisation, la gestion et la responsabilité vers des résultats mesurables.

## 4. Stratégies de mise en œuvre par les pays d'une budgétisation et d'une gestion axées sur les performances

De nombreux pays membres de l'OCDE ont introduit des mesures centrées sur les performances dans leurs systèmes de gestion et de budgétisation. Ces pays se situent toutefois à des stades différents de la mise en place de ces mesures et ont des objectifs et des stratégies de mise en œuvre des réformes qui sont variés.

### 4.1. Des stades différents

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont été les premiers pays à mettre en œuvre une vague de gestion de la performance et/ou de budgétisation axée sur la performance à la fin des années 80, suivis, au milieu des années 90, par le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, et la Suède. Une nouvelle phase a débuté entre la fin des années 90 et au début des années 2000 (Allemagne, Autriche, et Suisse). La Turquie a entamé récemment une phase pilote de budgétisation selon les performances et de gestion de la performance.

Les stratégies des pays en matière de gestion de la performance sont en perpétuelle évolution. À titre d'exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont tout d'abord focalisés sur les produits et évoluent désormais vers une approche plus centrée sur les résultats. L'Australie est en passe de modifier son système de comptabilité et de budgétisation pour les orienter davantage sur les résultats. Récemment, la France a adopté une loi qui rend obligatoire, pour la majorité des programmes, la communication des produits et des résultats dans la documentation budgétaire.

### 4.2. Des objectifs variés

Il est possible de distinguer quatre objectifs principaux qui ont poussé les pays à formaliser les objectifs et les mesures dans le processus de gestion du gouvernement :

- Gérer l'efficacité et l'efficacités des agences et ministères et/ou le contrôle et la transparence internes au sein de chaque ministère.
- Améliorer la prise de décision du processus budgétaire et/ou l'affectation des ressources et renforcer la responsabilité des ministères devant le ministère des Finances.
- Améliorer la transparence et la responsabilité externes devant le Parlement et le public et clarifier les rôles et les responsabilités des dirigeants politiques et des fonctionnaires.
- Permettre la réalisation d'économies.

Certains pays se sont concentrés uniquement sur un ou deux objectifs. D'autres (Australie, Danemark, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, et Royaume-Uni) les ont tous englobés, en cherchant à introduire la gestion et la budgétisation axées sur la performance à l'ensemble des échelons du gouvernement central et à améliorer à la fois la performance et la transparence interne et externe, vis-à-vis du pouvoir législatif et du public.

#### **4.3. Des stratégies variées**

Dans certains pays (les États-Unis sont un bon exemple), les ministres ont élaboré des stratégies et des programmes de performance qui déterminent des objectifs. D'autres ont conclu des accords de performances, soit entre un ministre/ministère et un organe subsidiaire, soit entre un ministre et un service administratif. De tels accords peuvent également être passés entre le ministère des Finances et un autre ministère ou organe.

En Nouvelle-Zélande par exemple, des contrats d'achat lient le ministre et le département concerné, qui définissent les produits que celui-ci doit fournir. Des accords formels de performances sont également signés entre les ministres et les principaux responsables des services administratifs. Au Royaume-Uni, les ministères approuvent la stratégie annuelle des agences, qui fixe les objectifs et les buts en matière de performance pour l'année à venir. Il existe en outre des accords de performance entre les services administratifs et le ministère des Finances qui définissent les objectifs convenus. En Australie, des contrats de ressources sont signés entre le ministère des Finances et les services et organes concernés. Au Danemark, les accords de performance entre les ministères et les agences, et entre les principaux responsables et les ministres prévoient des dispositions concernant la rémunération au rendement.

#### **4.4. Mise en application**

Certains pays suivent un rythme lent et progressif. À titre d'exemple, les États-Unis ont commencé par une phase pilote de quatre ans avant de mettre en application la Loi sur les performances et les résultats du gouvernement dans l'ensemble de l'administration. D'autres pays ont opté pour une stratégie progressive qui permet aux agences de se porter volontaires pour participer à ces réformes et qui n'impose pas de les mettre en place dans l'intégralité du gouvernement. L'Allemagne et l'Irlande ont toutes deux recours à des programmes pilotes.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont adopté une stratégie descendante et systématique pour la mise en application. D'autres, en particulier la Finlande, ont choisi une approche plus ascendante et ponctuelle dans laquelle les agences bénéficient d'une certaine

autonomie pour élaborer leur propre stratégie, avec un contrôle limité de la hiérarchie.

### **Encadré 2.2. L'expérience de la Nouvelle-Zélande en matière de budgétisation axée sur les performances et de gestion de la performance**

La réforme de la gestion du secteur public de la Nouvelle-Zélande faisait partie du vaste programme de réforme lancé en 1984 par le nouveau gouvernement confronté à une crise financière. Le gouvernement a tout d'abord concentré ses efforts sur un programme de libéralisation de l'économie, passant ensuite à une restructuration des activités commerciales de l'État (par des privatisations et des créations de sociétés) puis à une réforme de la gestion du secteur public et du marché du travail. Les réformes touchant à la gestion du secteur public qui ont été entreprises se distinguent par leur cohérence conceptuelle, leur caractère général et leur application cohérente au cours des vingt dernières années. Ces réformes ont été largement soutenues par les dirigeants politiques et les responsables de l'administration.

#### **La réforme et son parcours**

Le State Sector Act de 1988 a fait des chefs de départements de l'administration des directeurs et les a rendus responsables de la gestion de leurs services. Les directeurs ont l'autonomie nécessaire pour prendre toutes les décisions qui s'imposent en matière de moyens : salaires, nominations, structures organisationnelles et dispositifs d'offre de services. Le Public Finance Act de 1989 a introduit une comptabilité et une budgétisation en droits constatés. Les distinctions entre moyens, produits et résultats ont été rendues plus transparentes et les ministres sont responsables des résultats alors que les directeurs sont responsables de l'offre de produits. On a eu recours à des dispositifs contractuels formalisés (contrats d'achat) comme base d'accord et d'enregistrement des produits à fournir.

Pour faciliter la gestion budgétaire, le Fiscal Responsibility Act de 1994 a précisé les nouvelles obligations du gouvernement en matière de communication, notamment le Budget Policy Statement (déclaration de politique budgétaire) et le Fiscal Strategy Report (rapport sur la stratégie budgétaire) qui concernent les intentions du gouvernement à long terme tandis que les autres dispositions portent essentiellement sur la publication et la vérification d'informations aussi nombreuses que possible sur l'état de l'économie et les progrès accomplis dans la mise en œuvre des stratégies du gouvernement.

### Encadré 2.2. **L'expérience de la Nouvelle-Zélande en matière de budgétisation axée sur les performances et de gestion de la performance (suite)**

Les développements ultérieurs ont cherché à répondre à des problèmes particuliers découlant des réformes initiales sans mettre en cause leur organisation fondamentale. Ces développements ont concerné essentiellement des efforts destinés à remédier aux rigidités et limites de la contractualisation, parmi lesquelles l'adoption de Key Result Areas (domaines de résultats clés) et de Strategic Result Areas (domaines de résultats stratégiques) au milieu des années 90 et ensuite de Statements of Intent (lettres d'intention) qui font partie des efforts en cours qui ont trait à la relation entre produits et résultats et sont destinés à encourager les directeurs à se concentrer davantage sur les résultats. D'autres efforts visent à renforcer le rôle des agences liées au centre de gouvernement et à améliorer l'intégration, développer les capacités et accroître la focalisation sur l'évaluation des résultats.

#### **Résultats positifs des réformes :**

- focalisation plus importante sur le moyen et long terme dans la gestion budgétaire ;
- renforcement de la discipline budgétaire lié par exemple à l'introduction de mesures telles que la comptabilité en droits constatés, le « droit d'usage du capital » et les obligations d'information sur le risque budgétaire ;
- efficacité opérationnelle liée à la délégation d'une responsabilité opérationnelle aux principaux responsables, ce qui permet aux directeurs de diriger.

#### **Parmi les critiques exprimées il a été reconnu que les réformes :**

- encourageaient une concentration sur les résultats annuels au détriment d'une focalisation sur les résultats à long terme (assurer ce qui a été convenu contractuellement au lieu de ce qu'il convient de faire) ;
- clarifiaient et encourageaient la focalisation sur ce qui était spécifié dans les contrats mais qu'elles avaient du mal à maîtriser les relations informelles et la complexité de nombreuses fonctions gouvernementales ;
- empêchaient dans un certain sens le débat sur les problèmes d'affectation de ressources. Les ministres sont responsables des résultats mais le débat semble tourner en grande partie autour de leur rôle d'acheteurs de produits. Le débat sur l'affectation des ressources quel qu'il soit semble en fait mettre l'accent sur les dépenses à la marge : les nouvelles mesures. Les grands secteurs de dépenses ne sont pas soumis au même contrôle ;
- encourageaient davantage une concentration sur les contrôles de conformité avec les contrats que sur des préoccupations globales et une collaboration dans l'action ;

### Encadré 2.2. **L'expérience de la Nouvelle-Zélande en matière de budgétisation axée sur les performances et de gestion de la performance** (suite)

- conduisaient à la mise en place d'infrastructures coûteuses (et dispersées) pour la négociation, la communication, le contrôle et l'audit portant sur la conformité avec les contrats.

La délégation de responsabilité de gestion aux directeurs associée à la rigidité de la contractualisation du dispositif néo-zélandais a conduit à la nécessité de s'employer à rechercher le meilleur moyen possible pour maintenir ou renforcer les valeurs collectives du secteur public et l'engagement pour la collectivité au sein du secteur public ainsi que le développement de capacités et de leadership dans le secteur public. Il reste à voir si les développements liés aux réformes introduites en Nouvelle-Zélande seront une réussite ou si une réforme fondamentale du modèle néo-zélandais mettant en cause les bases conceptuelles du modèle sera nécessaire.

Sources : Pallot (2001 et 2002), Schick (1996 et 2001).

## 5. Bilan actuel

Au-delà des différences de stratégies, on constate une tendance commune dans les pays membres de l'OCDE qui est de se concentrer sur les résultats quantifiables dans les processus de gestion et de budgétisation. La présente section analyse les faits nouveaux en matière de gestion et de budgétisation orientées vers la performance dans les pays membres de l'OCDE, en utilisant des données provenant de la base de données constituée lors de l'enquête OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires<sup>2</sup>.

### 5.1. Performance : informations et objectifs dans la documentation et le processus budgétaires

Les pays membres de l'OCDE intègrent de plus en plus systématiquement des informations non financières sur la performance dans leur documentation budgétaire.

- 72 % des pays incluent des données sur les performances non financières dans leur documentation budgétaire.
- Dans 44 % des pays, ces données sont disponibles pour plus des trois quarts des programmes.

- Dans 71 % des pays, les données sur la performance comportent des objectifs de performance, même si cette pratique varie considérablement selon les programmes.
- Dans 65 % des pays, ces résultats sont inclus dans les principaux documents budgétaires et/ou dans les rapports financiers annuels.

Si l'introduction d'informations sur les performances dans la documentation budgétaire se répand, elle n'est pas encore courante dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE. Plus d'un quart des pays qui ont répondu à l'enquête ne font figurer aucune donnée non financière sur la performance dans leur documentation budgétaire. L'Islande fait apparaître des données sur la performance mais pas d'objectifs de performance.

La façon la plus courante d'inclure des objectifs de performance dans le processus budgétaire est la combinaison de produits et de résultats. Seuls 27 % des pays incluent essentiellement des résultats et aucun pays n'inclut essentiellement des produits. Les pays semblent avoir reconnu la difficulté de suivre une approche qui se concentre uniquement soit sur les résultats soit sur les produits. Une concentration exclusive sur les produits peut entraîner un déplacement des objectifs dans la mesure où les agences perdent de vue l'impact prévu de leurs programmes sur la société en général et se concentre exclusivement sur des mesures quantifiables au détriment des activités qu'il est moins aisé de mesurer. Une autre conséquence éventuelle est d'accorder moins d'attention aux questions transversales. S'il est vrai que les résultats sont davantage centrés sur l'impact des programmes sur la société et présentent plus d'intérêt pour les responsables politiques et le public, ils sont très difficiles à mesurer. Comme on le démontrera plus loin dans ce chapitre il est souhaitable dans de nombreux cas d'opter pour une combinaison de produits, de résultats et de moyens.

## **5.2. Les tendances actuelles en matière de budgétisation axée sur la performance**

Si certains pays membres de l'OCDE tentent activement d'intégrer les objectifs de performance dans le processus budgétaire global, leurs tentatives sont peu nombreuses à pouvoir être qualifiées de budgétisation axée sur la performance. Celle-ci implique d'intégrer des informations sur la performance dans leur documentation budgétaire et de lier les dépenses aux objectifs de produits/résultats, de communiquer les performances par rapport aux objectifs et d'utiliser ces informations dans la prise de décision sur l'affectation des ressources. L'OCDE a fait une enquête sur le niveau d'application par les pays de la budgétisation axée sur les performances au sens strict.

Soixante-douze pour cent des pays membres de l'OCDE font systématiquement figurer des objectifs dans la documentation budgétaire



transmise au ministère des Finances mais le fait de lier les dépenses aux objectifs de production et de résultats n'est pas courant parmi les pays membres de l'OCDE.

- 46 % des pays ne lient pas les dépenses aux objectifs ou ne le font que pour quelques programmes.
- 18 % seulement des pays ont indiqué qu'ils relient les dépenses à certains objectifs.
- Seuls 19 % des pays ont déclaré qu'ils liaient spécifiquement les dépenses à la totalité ou la quasi-totalité de leurs objectifs de production ou de résultats.

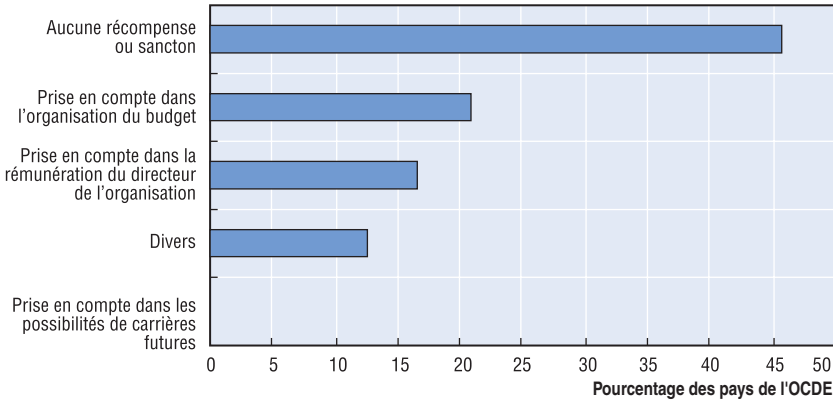
L'utilisation des résultats de performance pour déterminer les affectations budgétaires donne lieu à un tableau contrasté, plus de 31 % des pays indiquant qu'ils n'utilisent pas les résultats à cette fin. Il n'est pas non plus fréquent que les responsables politiques utilisent les résultats de performance pour affecter des ressources entre les programmes ou dans un processus de décision. Quarante et un pour cent des pays membres de l'OCDE ont indiqué que les dirigeants politiques de l'exécutif ou les parlementaires n'utilisaient que rarement les évaluations des performances lors des processus de décision. Ce chiffre inclut des pays qui ont une longue expérience dans ce domaine, tels que les États-Unis.

Il semble manifeste que très peu de pays pratiquent une quelconque forme de budgétisation directement axée sur les performances, étant donné que de nombreux pays ne lient même pas les dépenses aux objectifs de production et de résultats, sans parler de faire de la performance une condition explicite de l'affectation des fonds. Cette forme de budgétisation n'est appliquée qu'à un nombre limité de domaines fonctionnels et seulement dans quelques pays. Elle concerne le plus souvent la santé ou l'éducation, l'enseignement supérieur, en particulier. Au Danemark, en Finlande, en Norvège, et en Suède il s'agit de la principale forme de budgétisation utilisée dans l'enseignement supérieur.

Comme le montre le graphique 2.1 très peu de pays semblent avoir recours à des dispositifs formels qui lient la réussite ou l'échec face à un objectif à une récompense ou une sanction pour un individu ou une agence :

- Dans 46 % des pays membres de l'OCDE, la réussite et l'échec ne sont accompagnés d'aucune récompense ou sanction.
- Dans 20 % des pays les récompenses ou sanctions se reflètent dans l'importance du budget de l'organisation publique concernée.
- Dans 16 % des pays, la rémunération est parfois liée à la performance. Dans tous ces cas, la performance influe sur la rémunération d'un fonctionnaire ou d'un nombre de fonctionnaires. Au Royaume-Uni par exemple, la

Graphique 2.1. **La réussite et l'échec face aux objectifs s'accompagnent-ils d'une récompense ou d'une sanction ?**



Source : Base de données 2003 OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires.

rémunération du directeur de l'agence est liée à la performance au regard des objectifs de l'organisation.

### 5.3. Tendances actuelles en matière de gestion des performances

Des progrès plus importants ont été accomplis dans la mise en œuvre de la gestion des performances que dans celle de la budgétisation axée sur les performances. Cette section examine si les pays membres de l'OCDE disposent d'un système de gestion des performances qui fixe et communique les objectifs et prévoit leur utilisation dans le processus interne de décision des ministères et des agences.

- Dans 67 % des pays membres, le ministre ou le chef de service concerné est formellement responsable de la formulation des objectifs de performance.
- Dans 56 % des pays, la performance par rapport aux objectifs est contrôlée en permanence en interne dans le ministère concerné.
- Dans 63 % des pays, la performance par rapport aux objectifs est communiquée dans un rapport annuel systématique concernant certains ou la plupart des programmes.

Dans un certain nombre de pays, les résultats de performance semblent réellement s'inscrire dans les processus de décision. Dans près de la moitié des pays, les résultats de performance sont utilisés en interne dans les agences/ministères pour définir les priorités des programmes, affecter les ressources au sein des programmes et modifier les processus de travail. Ils sont utilisés par le ministère de tutelle dans environ la moitié des pays pour

définir les priorités des programmes et dans plus d'un tiers pour adopter de nouvelles stratégies relatives aux programmes. C'est pour définir des programmes de performances individuels pour le personnel que ces informations sont le moins utilisées.

Si ces données sont utilisées dans le processus de décision, il reste encore à déterminer quelles autres informations sont utilisées et quel est le poids des résultats de performance par rapport aux autres types d'informations.

Environ 50 % des pays ont indiqué qu'ils disposaient d'un système de gestion des performances. Le nombre de programmes ou d'agences auxquels la gestion des performances s'applique varie toutefois selon les pays. L'Australie, les États-Unis, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas ont adopté une stratégie globale qui est appliquée à la quasi-totalité des ministères et agences. En Belgique, au Canada et en Allemagne, la gestion des performances n'est appliquée qu'à environ un quart des programmes.

L'introduction d'objectifs de production et/ou de résultats en tant que système de contrôle de gestion nécessite d'assouplir les contrôles de moyens afin de donner aux directeurs la liberté d'utiliser les ressources nécessaires pour atteindre des résultats et améliorer les performances. Dans quelle mesure cette interaction entre la performance et les contrôles s'est-elle faite dans la pratique ? S'agissant des processus de contrôle à l'échelon de l'administration, les informations recueillies à ce sujet dans l'enquête budgétaire de l'OCDE ne fournissent guère de preuves de son existence.

Parmi les pays qui disposent d'une longue expérience de l'introduction des indicateurs de performance dans le système budgétaire et le système de gestion, il existe une grande variation dans le degré d'assouplissement des contrôles de moyens. L'Australie et les Pays-Bas ont considérablement assoupli leurs contrôles centraux. D'autres pays, tels que le Danemark, la Norvège et la Nouvelle-Zélande, ont eux aussi accompli des changements notables dans cette direction. Dans certains pays comme les États-Unis par exemple, l'introduction d'indicateurs de performance dans la gestion et la budgétisation ne semble pas avoir été accompagnée par un assouplissement des contrôles centraux de moyens.

Des pays comme la Finlande et la Suède font preuve d'un degré élevé d'autonomie de gestion. Cela n'est guère surprenant étant donné que les agences sont en place de longue date. De même, compte tenu du fait que la budgétisation axée sur la performance est un mécanisme commandé à l'échelon central, le niveau de formalisation des indicateurs de performance dans leur système de budget n'est que modéré. Il est intéressant de noter que l'Australie, le pays qui démontre la plus forte tendance à remplacer les contrôles de moyens par des contrôles de performances, considère, suite à un avis donné récemment par le ministère des Finances et de l'Administration,

que les états communiqués actuellement par les départements sont insuffisants pour les objectifs à l'échelle du gouvernement.

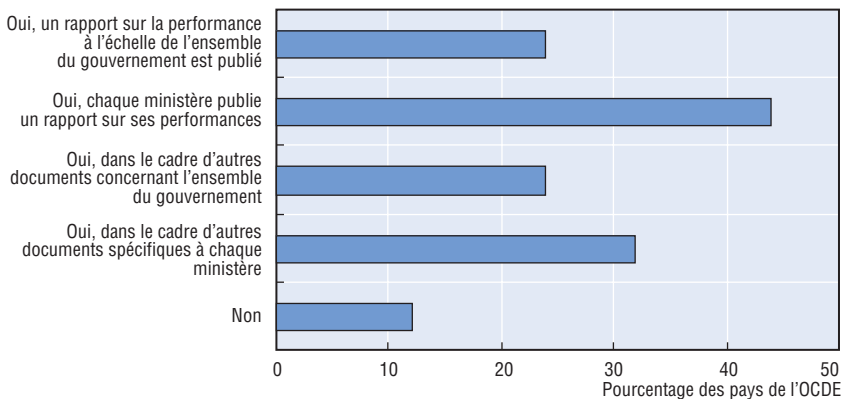
## 6. La responsabilité vis-à-vis du public

Comme l'indique le graphique 2.2 la mise à disposition d'informations auprès du public sur la performance du gouvernement est très répandue dans les pays membres de l'OCDE.

Dans l'enquête, 24 pays membres de l'OCDE ont affirmé communiquer leurs résultats de performance au public. C'est une preuve solide de l'amélioration de la transparence. Le but de la présentation de ces informations au public est de renforcer la confiance dans le gouvernement qui donne ainsi la preuve de son action et surtout des résultats positifs de son action. Dans la mesure où l'amélioration des performances du secteur public s'avère plus importante pour le citoyen il est de plus en plus indispensable pour les gouvernements de démontrer qu'ils réalisent ces améliorations.

Le problème pour les gouvernements est que les améliorations de performance demandent du temps pour se concrétiser, en revanche les pressions électorales à court terme sont telles qu'ils doivent démontrer des améliorations dans le court terme. Certains gouvernements de l'OCDE estiment que le public sera plus convaincu de l'amélioration des services par la présentation de données chiffrées sur les performances. Toutefois, les informations chiffrées n'empêchent pas les questions sur la qualité et l'exactitude. Même si les gouvernements présentent les résultats de performance comme des évaluations d'objectifs ces informations, selon la nature du système politique, peuvent faire partie du combat politique acharné que se livrent le gouvernement et l'opposition. Cela pose davantage un

Graphique 2.2. **Les résultats de performance sont-ils rendus publics ?**



Source : Base de données 2003 OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires.

problème dans les contextes politiques où le conflit prévaut sur le consensus. Dans ce cas, l'opposition peut exploiter exactement les mêmes données pour mettre en doute les performances du gouvernement et soulever des questions sur leur objectivité. Les médias ont également un rôle important à jouer. Si la présentation de ces informations ressemble à de la véritable propagande de parti politique ou à de la communication tendancieuse en faveur du gouvernement elle pourrait rendre le public plus sceptique au lieu de renforcer la confiance. Ce point a été examiné de manière détaillée dans le chapitre 1.

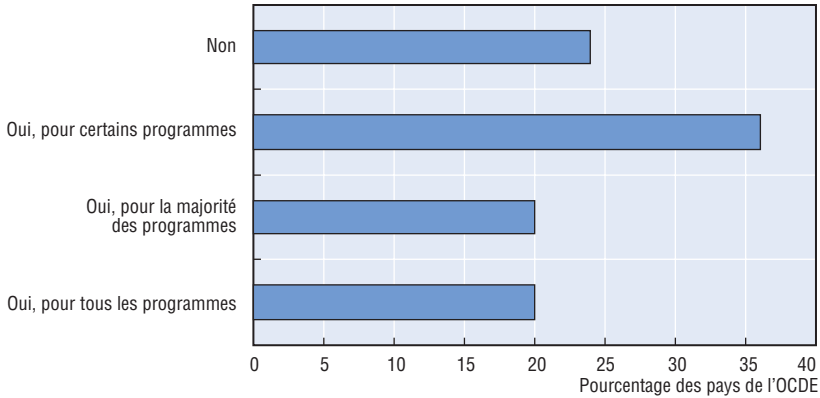
Une question connexe est de savoir si le public et les groupes d'intérêt sont prêts à accepter la présentation des résultats de performance du gouvernement. Les résultats de performance sont en général des résultats globaux pour tout un pays, une région ou une seule grande institution. Même si elle est exacte la conclusion générale peut être en porte-à-faux avec certaines expériences particulières. Ainsi il est presque inévitable que les résultats de performance soient contestés sur la base de ces expériences. L'opinion du public est alors davantage susceptible de refléter une expérience personnelle ou les vues présentées dans les médias que la communication du gouvernement sur les performances.

### **6.1. Audit externe des performances**

Le fait de disposer d'informations provenant d'un audit externe des performances contribuerait à garantir au public la qualité et l'exactitude des informations présentées dans les rapports du gouvernement. On aurait pu penser que la forte augmentation du nombre de pays qui incluent des informations sur les résultats dans leurs systèmes de communication aurait été accompagnée par un accroissement proportionnel des audits courants des rapports de performances par les organes supérieurs d'audit. L'évolution est en effet dans cette direction, mais elle est en retard sur l'introduction de la communication sur les performances.

Assurer la crédibilité et la qualité des données sur la performance est un problème majeur pour les pays de l'OCDE ; prendre les informations sur la performance au pied de la lettre peut fausser l'image. Des méthodes laissant à désirer dans la collecte et l'analyse des données ou des pressions politiques exercées pour obtenir une présentation favorable peuvent constituer des menaces pour la qualité (Schwartz et Mayne, 2005). L'audit indépendant des informations sur la performance aide à limiter ces problèmes.

Faire un audit des informations sur la performance a un coût et ne ressemble pas à un audit financier. Il est donc indispensable que les auditeurs dispose de l'expertise et de la formation requises pour mener ces audits. De plus, le risque est de confondre performance et mise en conformité, sachant

Graphique 2.3. **Les données sur la performance font-elles l'objet d'audits externes ?**

Source : Base de données 2003 OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires.

qu'en accordant trop d'importance à la conformité aux règles et à la réglementation on risque de limiter le rôle de la flexibilité et de l'innovation indispensables à l'amélioration de la performance.

## 6.2. Récapitulatif des tendances

Parmi les pays de l'OCDE, il existe une profonde évolution caractérisée par l'introduction d'indicateurs de performances dans la gestion et la budgétisation, ainsi que par la systématisation de la gestion des performances. Si de nombreux pays en sont à l'étape d'introduire des objectifs de performance dans leur documentation budgétaire, ils sont moins nombreux à avoir intégré ces informations dans leur processus de décision budgétaire et encore moins à les utiliser dans l'affectation des ressources. Ces informations sont en outre de plus en plus communiquées au public et au Parlement, même si ce dernier n'en fait pas un grand usage. De manière générale, le mouvement en faveur de la budgétisation axée sur les performances semble pour le moment concerner davantage les procédures que les résultats.

## 7. En quoi le contexte est important

L'utilisation réussie de la formalisation des performances dans les processus budgétaires et de gestion dépend d'autres facteurs de l'environnement politique et administratif du pays concerné. Les réformateurs ne peuvent pas partir de zéro ; les indicateurs et les objectifs de performance sont introduits dans des mécanismes de responsabilité et de

contrôle existants et établis qui sont composés d'éléments informels et formels.

La performance n'est qu'une des dimensions de la responsabilité. Assurer que les procédures administratives sont correctement suivies et que les fonds publics sont dépensés conformément aux affectations de crédits sont d'autres aspects. Dans certains pays, les mécanismes de responsabilité traditionnels liés aux contrôles de moyens n'ont pas été considérablement assouplis. La responsabilité des performances devra coexister avec les mécanismes traditionnels. La question n'est pas de substituer entièrement les produits/résultats aux contrôles de moyens si s'agit davantage de parvenir à trouver le bon dosage de mécanismes à l'intérieur du système. La concentration sur un seul instrument peut entraîner des effets de distorsion. Se concentrer uniquement sur les produits, par exemple, peut amener à dévier des objectifs. Le tableau 2.1 indique les différentes possibilités et limites des modes de contrôle liés aux moyens, aux produits et aux résultats.

Trouver le juste équilibre entre les contrôles dépend du contexte du pays et des problèmes que les réformes en cours cherchent à résoudre. Par exemple, si le problème est la prédisposition d'un système ou d'une organisation à la corruption le fait de mettre l'accent sur les contrôles de moyens est une stratégie plus adaptée que de privilégier les résultats. Pour les autres systèmes ou organisations où le problème réside dans l'absence de souplesse ou le manque d'adaptation une solution combinant produits et résultats serait peut-être plus judicieuse. Il faut trouver à l'intérieur de chaque système la combinaison de contrôles souhaitable entre produits et résultats. Il est en outre certainement appréciable de disposer d'une flexibilité suffisante pour permettre différents dosages de contrôles pour les différentes organisations.

Tableau 2.1. **Potentiel et limites des différents modes de contrôle de gestion**

	Potentiel	Limites	Adapté aux situations caractérisées par ...
<b>Moyens</b>	Simple et abordable Renforce la mise en conformité	Ne va pas dans le sens de l'efficacité Peut être rigide	Une faible confiance et des compétences variables
<b>Produits</b>	Facilite l'efficacité Facilite le contrôle du total des dépenses Responsabilité des résultats	Peut faire dévier de l'objectif Problèmes de mesure Surcharge d'informations	De la confiance, une comptabilité saine et du professionnalisme
<b>Résultats finaux</b>	Soutien l'élaboration et la coordination des politiques Long terme	Problèmes de mesure Problèmes de transparence Coûts Surcharge d'informations	Ce qui précède plus des hommes politiques dédiés et la capacité de fixer des objectifs clairs

Le chapitre 3 étudie les conséquences de ces réformes pour les systèmes de responsabilité et de contrôle et les profonds changements en cours. Les problèmes que posent ces changements sont également examinés.

### **7.1. Stratégie à l'échelle de l'administration – changer le comportement des principaux acteurs**

Quel que soit le juste équilibre ou le bon dosage de contrôles selon les pays introduire les produits et résultats suppose de les adapter au système de contrôle en place et exige un réalignement des relations existantes. Il est important dans l'introduction de ces réformes que les gouvernements adoptent une stratégie à l'échelle de l'administration dans la mesure où l'intégration d'évaluations de performances dans les systèmes de budgétisation et de gestion ne consiste pas seulement à changer les procédures mais aussi à faire évoluer le comportement des fonctionnaires et des responsables politiques à tous les niveaux du système politique. C'est vrai notamment si les gouvernements ont adopté une approche globale et cherchent à appliquer cette réforme à une majorité de programmes à travers l'administration. Les principaux acteurs dans ce cas peuvent inclure des fonctionnaires et des gestionnaires dans les ministères/agences, et au ministère des Finances ainsi que des responsables politiques du pouvoir législatif ou exécutif. Les problèmes liés au changement de comportement des fonctionnaires dans les ministères/agences et au ministère des Finances ont été étudiés ailleurs<sup>3</sup>. La présente section se contente d'examiner succinctement les difficultés liées au changement de comportement des hommes politiques.

Ce levier de la réforme a un impact important sur la gouvernance : il peut aider les élus à orienter le secteur public vers leurs objectifs politiques. Il procure aux responsables politiques un mécanisme qui leur permet d'articuler clairement leurs buts et objectifs à l'échelle de l'administration ou du ministère concerné et de suivre les progrès accomplis pour atteindre les buts fixés.

Idéalement, ce modèle doit contribuer à clarifier les rôles et responsabilités respectifs des ministres et des fonctionnaires. Les hommes politiques fixent les objectifs qui sont répercutés au niveau du ministère et/ou de l'organisation en question et sont transposés en mesures et/ou objectifs de performance. Les résultats par rapport à ces objectifs ont pour objet d'obliger les agences à rendre des comptes et fournissent de meilleures informations qu'il convient d'utiliser dans la prise de décision sur les politiques à mener ou les problèmes de budgétisation et de gestion. Il est important pour que ce modèle soit une réussite que les responsables politiques utilisent ces informations dans la prise de décision.



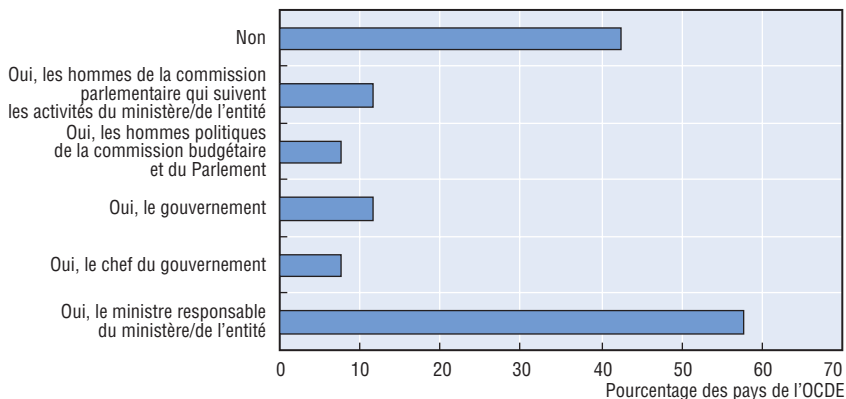
## 7.2. Encourager les responsables politiques à utiliser les informations sur les performances

Les responsables politiques utilisent-ils les informations sur les performances ? Il semble que conformément au graphique 2.4 la réponse soit « relativement peu », à l'exception des ministres responsables des services qui doivent atteindre un objectif.

Dans 72 % des pays membres de l'OCDE, les objectifs sont systématiquement présentés dans la documentation budgétaire soumise au Parlement. Toutefois, dans seulement 19 % des pays, les parlementaires utilisent les évaluations de performance dans la prise de décision. Ce pourcentage est même plus faible parmi les membres de la commission parlementaire pour le budget, qui ne sont que 8 % à utiliser ces informations.

Pour les pays qui ont adopté ces réformes il est clair que changer le comportement des responsables politiques et conjuguer différentes incitations pour les encourager à utiliser ces informations constituent un défi majeur. Le tableau 2.2 présente un récapitulatif des changements de comportement nécessaires mais pas suffisants que les responsables politiques du pouvoir législatif et exécutif devraient adopter pour que ces réformes puissent aboutir. Le tableau dresse la liste de quelques incitations susceptibles de motiver ces acteurs à changer de comportement ainsi que d'éléments négatifs qui les dissuadent d'adopter une telle démarche et d'utiliser les informations fournies sur les performances. Cette liste de changements d'attitudes et d'incitations n'est pas censée être exhaustive.

Graphique 2.4. Est-il fréquent que les hommes politiques utilisent les évaluations des performances dans la prise de décision ?



Source : Base de données 2003 OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires.

Tableau 2.2. **Incitations influant sur le changement de comportement des responsables politiques des pouvoirs exécutif et législatif et leur utilisation des informations sur la performance dans leur prise de décision**

Principaux acteurs	Changements de comportement nécessaires	Incitations favorables et facteurs encourageant le changement	Incitations défavorables et facteurs dissuasifs à l'égard du changement
<b>Ministres et hommes politiques de l'exécutif</b>	Développer le leadership pour appuyer les réformes	Procédure de fixation des objectifs et suivi des progrès accomplis pour y parvenir	Problèmes liés à la qualité des informations
	Fixer des buts et des objectifs clairs	Qualité des informations	Informations non pertinentes pour les véritables problèmes de l'action publique et les affaires courantes
	Utiliser les résultats pour responsabiliser les agences	Informations pertinentes par rapport aux besoins d'action publique	Coût pour se tenir informé et assurer un suivi
<b>Hommes politiques du Parlement</b>	Utiliser les résultats de performance dans les processus de prise de décision sur les mesures/ programmes ou la budgétisation	Fournir des informations aux électeurs sur la réalisation des objectifs politiques	Manque de temps pour utiliser les informations
	Respecter l'autonomie de gestion accordée – en n'interférant pas dans les domaines délégués	Compatible avec les mécanismes de surveillance informels et formels existants	Influence limitée ou nulle sur l'avancement professionnel
	S'il y a lieu fixer des objectifs	Contribuer à contrôler les progrès accomplis par le gouvernement dans la réalisation des objectifs de résultats	Qualité médiocre des informations
	Utiliser les résultats de performance à des fins de contrôle	Qualité des informations	Manque de pertinence des informations par rapport aux besoins de l'action publique
	Utiliser les informations dans la prise de décision sur les programmes et/ou les politiques et/ou la budgétisation	Pertinence à l'égard des besoins politiques	Coût d'apprentissage lié au nouveau levier, coût permanent
	Respecter l'autonomie de gestion	Présentation d'une grande lisibilité	Manque de temps pour utiliser les informations dans la prise de décision
	Compatible avec les mécanismes de contrôle informels et formels existants	Absence de lisibilité des informations présentées	
	Présente des avantages nettement supérieurs à ceux de l'approche traditionnelle	Réception d'informations peu précises	
		Craintes de perte de contrôle	

L'impact de ces incitations est variable selon le contexte politique et institutionnel et dans une certaine mesure en fonction des différents ministres. Dans les dispositifs de type Westminster la transparence est axée sur la responsabilité de chaque ministère et on accorde une place importante aux critiques et aux réprimandes. Le risque inhérent à ces dispositifs est qu'en dépit du système de transparence formel, qui met l'accent sur les performances, les responsables politiques soient sans doute plus préoccupés d'éviter de commettre des erreurs et de gérer les perceptions du public et utilisent au bout du compte les différents mécanismes de responsabilité de manière sélective. Les systèmes dans lesquels la responsabilité est plus collective et le système politique moins conflictuel peuvent offrir davantage de possibilités d'utilisation constructive des informations sur les performances.

Malgré ces considérations, d'après l'enquête de l'OCDE, les ministres responsables d'un ministère ou de l'entité concernée accordent une plus grande attention aux indicateurs de performance que d'autres responsables politiques. Ceci étant il s'avère particulièrement difficile de susciter l'intérêt des parlementaires pour l'utilisation des résultats de performance. Les éléments susceptibles de les décourager sont indiqués dans le tableau 2.2. Parmi ceux-ci figurent la qualité, la disponibilité et la pertinence des informations.

Dans un système de séparation des pouvoirs dans lequel le Parlement joue un rôle important et a son mot à dire dans la fixation des objectifs comme aux États-Unis, par exemple, un degré élevé de coopération institutionnelle entre les deux branches de gouvernement est indispensable. Ce besoin de coopération intense est marqué dans un pays comme le Royaume-Uni où la branche exécutive est très puissante. À nouveau, les changements de comportement nécessaires et l'influence des incitations varient dans une certaine mesure en fonction des structures politiques et institutionnelles.

Ceci étant, si la gestion et la budgétisation axées sur les performances sont censées avoir un impact sur le système politique quel qu'il soit il importe de motiver et d'inciter les principaux acteurs des processus de prise de décision à changer les choses. Sans quoi les informations sur la performance ne constituent qu'un simple exercice théorique. Les expériences conjuguées des pays de l'OCDE mettent en lumière l'importance de l'adoption d'une stratégie à long terme. Il faut du temps pour changer les comportements et constater la concrétisation des bénéfices de la stratégie adoptée.

## 8. Limites et contraintes

La présente section étudie certaines limites et contraintes qui doivent être prises en compte lors de l'introduction de la budgétisation axée sur les performances et de la gestion de la performance.

### **8.1. Évaluations des performances – seule source d’information sur les performances**

Les indicateurs et objectifs de performance fournissent un instantané de la performance dans le temps. Ils ne sont pas un guide pour les performances futures et n’expliquent pas pourquoi un objectif a été atteint. C’est la raison pour laquelle il est important lors des prises de décision concernant les performances d’une agence ou d’un programme d’examiner les différents types d’information sur les performances. Pour obtenir une image globale des performances organisationnelles et des programmes, l’examen des évaluations et les indicateurs de performance peut être complété par d’autres sources d’information officielles et informelles et des retours d’information. À la différence des objectifs, les évaluations permettent d’expliquer les résultats d’une politique ou d’un programme et de savoir quels changements améliorent les performances de celle-ci ou de celui-ci.

### **8.2. Tout n’est pas mesurable**

À la différence des informations financières, les informations sur les performances se prêtent mal à l’application d’une méthode unique pour toute l’administration. Les administrations exécutent une multitude de fonctions différentes, de la construction de routes à la fourniture de conseils sur les voyages à l’étranger. L’expérience des pays de l’OCDE montre qu’il est plus aisé d’appliquer des indicateurs ou des mesures de performance à certains types de secteurs fonctionnels ou de programmes qu’à d’autres. On peut distinguer trois types de programmes : les services corporels et incorporels à la carte et les services incorporels classiques (OCDE, 2001c). Il est plus aisé d’appliquer des indicateurs de performance à des programmes qui concernent l’offre d’un bien ou d’un service corporel dont on peut observer la production comme la délivrance de passeports ou de permis de conduire ou la collecte de l’impôt. Il est plus facile de définir des mesures de coût unitaire fiables pour ce type d’activités. Il est possible, bien que plus difficile, de concevoir des évaluations de performances pour des services complexes destinés à des individus comme l’enseignement et les soins de santé. Les indicateurs de performance sont très difficiles à appliquer pour des activités telles que des conseils sur des politiques à mener si le service est à la carte et incorporel et si les résultats ne sont pas visibles. Dans ces domaines, si le processus se prête à une observation directe, une démarche plus logique est d’évaluer et de contrôler les organisations sur la base de la conformité aux procédures<sup>4</sup>. Dans certaines activités et organisations où l’observation des produits et les résultats n’est pas possible l’option des indicateurs de performance doit être écartée.

Compte tenu des différentes fonctions assurées par la puissance publique il faut penser à adopter une approche de gestion de la performance

qui soit suffisamment souple pour se prêter à une multitude de programmes et tenir compte également du fait que pour certains secteurs fonctionnels d'autres méthodes d'appréciation en matière de responsabilité et d'évaluation des performances sont peut-être plus efficaces.

### **8.3. Restrictions de coûts, de capacités et de temps**

La collecte d'informations sur les performances du secteur public est potentiellement illimitée, complexe et onéreuse. Tout mécanisme systématique de recueil de ces informations doit obligatoirement être extrêmement sélectif. Les domaines complexes du gouvernement sont avant tout gérés dans le contexte d'une culture professionnelle bien développée. Les objectifs en matière de performances et les informations s'y rapportant ne sont intéressants que s'ils renforcent l'orientation de cette culture vers la performance. Une bonne gestion cherche à optimiser la motivation interne du personnel et à rendre les contrôles formels moins nécessaires. L'organisation de ces contrôles est onéreuse et les systèmes de gestion formels font, à un certain point, baisser la motivation interne.

Le volume des informations dont peuvent tirer parti les responsables est limité. À l'instar des individus, les organisations ont une « rationalité limitée ». Les décisions sont prises par des ministres et des hauts responsables occupés et souvent distraits, qui agissent en fonction d'incitations complexes. Leur fournir davantage d'informations ne facilite pas forcément, et peut réellement gêner, leur prise de décision.

## **9. Défis à relever dans l'avenir**

L'introduction de la gestion et de la budgétisation orientées vers les performances a fait l'objet de nombreux discours, leurs partisans prétendaient qu'elles seraient capables de transformer les gouvernements. Néanmoins, il importe de ne pas considérer cette réforme comme une panacée et les gouvernements doivent avoir des attentes réalistes sur ce qu'elle est en mesure d'apporter et sur le temps qui sera nécessaire pour atteindre ces objectifs.

### **9.1. Systèmes de mesures**

Même les pays qui utilisent cette approche depuis plus de quinze ans continuent d'être confrontés à des problèmes d'évaluations ; c'est vrai en particulier pour les résultats. Un défi majeur pour tous les pays est d'obtenir des informations de qualité, valides et fiables, au bon moment. De nombreuses difficultés peuvent être rencontrées, notamment fixer des objectifs clairs, découvrir des méthodes de mesure exacte des performances et disposer de bons systèmes de collecte de données.

**Fixer des objectifs :** Pour certaines agences et certains programmes, même la fixation d'objectifs clairs peut poser problème si aucun accord sur la mission n'a été conclu ou s'il existe plusieurs missions, des programmes fragmentés et se chevauchant ou des intervenants qui ont des intérêts différents.

**Découvrir des méthodes de mesure exacte des performances :** En ce qui concerne la conception des évaluations la difficulté réside dans la définition de mesures permettant d'évaluer des activités spécifiques et d'apprécier la contribution effective d'une agence ou d'un programme par rapport à la réalisation de résultats spécifiques. Les évaluations de produits et de résultats présentent toutes les deux des difficultés différentes (OCDE, 2002d). Les résultats sont en principe plus difficiles à mesurer ; ils sont complexes et impliquent l'interaction de nombreux facteurs, prévus ou imprévus. Certains problèmes sont également liés à des décalages et dans certains cas l'administration n'a pas la maîtrise des résultats. Il n'en reste pas moins que ce sont les résultats qui intéressent le public et les responsables politiques. La plupart des pays semblent avoir opté pour une combinaison de produits et de résultats.

**Créer et maintenir des systèmes de collecte de données :** Pour garantir la qualité il faut une procédure qui vérifie et valide les données recueillies. Toutefois, la mise en place et le maintien de ces systèmes peuvent être à la fois complexes et onéreux. Comme il est indiqué dans la section 6, l'audit des informations relatives à la performance peut aider à améliorer les standards et apporter une légitimité aux résultats communiqués. Assurer la qualité des données lorsque les agences sont dépendantes de tiers pour fournir les données constitue une difficulté particulière. C'est vrai notamment pour les systèmes fédéralistes (Curristine, 2002).

## **9.2. Fixer et utiliser les objectifs de performance**

Les objectifs de performance aident à clarifier les attentes d'une organisation en matière de performances pour une période donnée. Il n'en demeure pas moins que les pays ne cessent de se débattre avec des problèmes de niveau d'objectifs et de chiffres. Fixer des objectifs trop bas ou trop élevés pose des problèmes. Fixer des objectifs trop bas implique que les agences ne sont pas stimulées pour améliorer leurs performances. Fixer des objectifs trop haut, quand bien même cela motive les organisations, suscite des attentes irréalistes et crée des situations d'échec pour les agences (Perrin, 2002). Il faut du temps pour parvenir au bon niveau d'objectifs ou obtenir des données comparatives qui permettent de se rendre compte que le niveau des objectifs fixés est trop bas ou trop élevé.

**Des objectifs trop nombreux :** La question qui se pose est aussi de savoir combien d'objectifs il faut. S'il sont trop nombreux cela crée une surcharge d'informations qui rend le choix des priorités difficile, s'ils sont trop peu

nombreux cela crée des effets de distorsion. Il faut là aussi du temps pour parvenir à un équilibre réaliste. Plusieurs pays avaient au départ un grand nombre d'objectifs qui a été réduit par la suite. Au Royaume-Uni, par exemple, lorsqu'on a introduit en 1998 les accords de performance conclus avec les services, qui faisaient tout d'abord partie d'un examen global des dépenses, on dénombrait au total 600 objectifs dans toute l'administration. Au moment de la révision de l'examen des dépenses de 2002 leur nombre avait considérablement diminué et était de 130 objectifs (H.M. Treasury, 2004).

**Éviter de fausser les comportements :** C'est un problème auquel tous les gouvernements sont confrontés. La déformation des objectifs fait partie des effets pervers potentiels, les organisations et les directeurs privilégiant quelques indicateurs et objectifs particuliers, habituellement les plus faciles à atteindre ou « vendables », au détriment des objectifs globaux ou du programme global. Dans des cas extrêmes de déformation d'objectifs, les agences et le personnel sous la pression d'atteindre les objectifs sont susceptibles de présenter délibérément des informations actuelles trompeuses.

### **9.3. Difficultés liées à l'utilisation de la procédure budgétaire pour améliorer les performances**

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'introduction de la performance dans la procédure budgétaire a pour but d'améliorer la prise de décision en matière budgétaire et doit servir d'incitation pour que les agences améliorent leurs performances. Il n'en demeure pas moins que la plupart des pays continue d'avoir des difficultés à appliquer cette méthode. Comme il est indiqué plus haut, obtenir des données de qualité et fiables sur les performances est un problème primordial. En bref, établir un lien entre les informations financières et les informations sur la performance constitue une autre difficulté. C'est un défi en particulier en ce qui concerne les évaluations de résultats. Dans de nombreux pays, la structure du budget et les questions comptables posent également des problèmes. Les budgets sont structurés de sorte à correspondre aux délimitations institutionnelles et fonctionnelles et pas aux catégories de résultats. En l'absence d'un système d'enregistrement des coûts il est également difficile d'établir une relation entre les coûts véritables et les résultats.

**Parvenir à un bon dosage d'incitations :** C'est particulièrement important si les pays utilisent les informations sur les performances dans l'affectation des ressources. Une question fondamentale qui se pose est la suivante : faut-il attribuer des récompenses financières pour les bonnes performances et réprimander les mauvaises performances et, si oui, de quelle façon ? Dans le premier cas cela peut donner l'impression de récompenser des performances médiocres ; dans le second cas, si des incitations positives sont mises en place, c'est peut-être condamner les agences en situation d'échec à continuer à rester en-deçà de leurs possibilités. Réprimander l'échec en réduisant les ressources

constitue un signal clair pour les autres agences qu'une grande importance est accordée à la performance. Toutefois cela ne permet pas de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la médiocrité des performances. En effet, dans certains cas l'incapacité d'atteindre les objectifs peut être due à une insuffisance de crédits ou d'autres ressources. Récompenser les bonnes performances est intuitivement stimulant mais les questions de coûts et les priorités du gouvernement ne sont pas prises en compte. Dans un contexte d'économies budgétaires le problème est de savoir si des crédits supplémentaires doivent être accordés à une agence surtout si elle ne représente pas une priorité du gouvernement. Dans l'un ou l'autre cas, le risque est que lier les résultats aux ressources financières puisse inciter à fausser la présentation des résultats ou à tricher.

#### **9.4. Changer les comportements et la culture**

Une des principales difficultés est de créer une culture fondée sur les résultats au sein des organisations et dans toute l'administration. Pour réussir à changer les comportements et la culture dans toute l'administration il est indispensable d'adopter une stratégie à l'échelle de l'administration et de mettre en place un bon dosage d'incitations qui prenne en compte la façon dont les comportements des principaux acteurs influent les uns sur les autres. La plupart des pays continuent d'avoir de sérieuses difficultés à réussir à changer le comportement des fonctionnaires et des responsables politiques ; il s'agit un processus à long terme.

Obtenir et conserver le soutien des dirigeants et du personnel au sein des organisations administratives est un élément primordial. La réforme permet d'améliorer la focalisation sur les objectifs organisationnels, de donner aux dirigeants de meilleures informations pour étayer leur prise de décision concernant les programmes, les budgets et les politiques à mettre en œuvre et d'améliorer la communication et les contrôles internes. Bénéficiaire de ces avantages constitue un défi car cela exige des changements aussi bien techniques que culturels. Sur le plan technique, il est possible qu'il s'avère difficile d'évaluer l'activité de l'agence et d'établir un lien entre les objectifs organisationnels et les différents buts fixés. Il est important d'acquérir le soutien du personnel en première ligne, ce qui peut être facilité par un bon dosage d'incitations et de contrôles formels et informels (examiné dans le chapitre 6). Obtenir un appui solide de la part de l'encadrement et des dirigeants de l'organisation peut être facilité en leur donnant la flexibilité nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Sans cette souplesse les dirigeants seraient responsables de la réalisation d'objectifs qu'ils n'auraient pas la capacité de remplir, et personne ne souhaite être responsable de la réalisation d'objectifs dont il n'a pas la maîtrise.

Dans le contexte d'une stratégie à l'échelle de l'administration, le fait que les informations sur la performance sont utilisées par les responsables



politiques et le ministère des Finances, et la façon dont elles sont utilisées, peuvent générer des incitations qui influent sur le comportement des dirigeants. Si les informations sur les performances sont exigées mais qu'elles ne sont pas exploitées par les dirigeants politiques et administratifs dans leur prise de décisionnelles risquent de devenir une charge qui pèse sur les organisations en termes de coûts liés aux systèmes d'information et au temps de travail consacré à ces tâches. La fourniture de ces informations, qui s'ajoute aux exigences des mécanismes de contrôle classiques, peut gêner le personnel dans son travail. Si c'est le cas, la gestion de la performance et la budgétisation orientée vers les performances risquent de devenir une distraction, une distorsion, un exercice théorique onéreux et pas un moyen de transformer les organisations et la partie essentielle d'une bonne gestion.

**Obtenir et conserver l'appui des responsables politiques :** Comme indiqué dans la section 7 il s'agit d'un défi majeur auquel sont confrontés les réformateurs. Le soutien des parlementaires et des responsables de l'exécutif contribue à renforcer le besoin de changement et à stimuler les réformes bien qu'obtenir le soutien des parlementaires s'avère particulièrement difficile.

**Problèmes de coordination horizontale et verticale :** De nombreux objectifs et résultats sont communs à différentes organisations administratives et concernent le travail de nombreuses agences. Tandis que certains pays de l'OCDE ont établi des buts et objectifs horizontaux communs à différents services de l'administration il s'avère particulièrement difficile d'assurer la coordination entre ces services et de les considérer comme responsables des résultats obtenus. Au niveau vertical le fait que différents acteurs demandent les mêmes informations à des fins différentes pose problème. Les différents acteurs exploitent ces informations à des fins qui ne sont pas les mêmes et leurs besoins d'information ne sont pas identiques.

**Gérer les attentes :** Il faut avoir des attentes réalistes sur ce que la réforme sera en mesure d'apporter et sur le temps qu'elle prendra. Il faut une stratégie à long terme et de la persévérance car surmonter les difficultés d'ordre technique et changer le comportement des fonctionnaires et des responsables politiques prend du temps.

## 10. Constats et conclusions

La performance de l'appareil gouvernemental peut être améliorée en faisant porter les efforts sur les résultats en matière de conseils sur les politiques, de processus de gestion centralisés ou par service, et de transparence vis-à-vis du Parlement et du public. Il importe de définir en premier lieu la priorité de chacun de ces domaines dans un pays donné. Les actions que doivent mener les pouvoirs publics sont différentes à chaque fois.

La majorité des pays de l'OCDE sont en train de mettre en œuvre une gestion de la performance et une budgétisation axée sur les performances mais le degré d'application et les méthodes varient considérablement selon les pays. L'introduction de la gestion et de la budgétisation axées sur la performance semble être un développement important et durable de la gestion publique. S'il s'agit indubitablement d'un instrument puissant de définition horizontale des priorités, de rapprochement des politiques et d'analyse des coûts. Ces réformes ont amélioré la transparence grâce à la fourniture d'informations plus nombreuses sur les performances du gouvernement au public. Certaines attentes initiales ont toutefois été trop ambitieuses.

La plupart des pays continuent d'avoir du mal à changer le comportement des fonctionnaires et des responsables politiques. Il s'agit d'un processus à long terme. Pour parvenir à un changement de comportement et de culture dans l'administration il faut une stratégie à l'échelle de l'administration et l'application d'un bon dosage d'incitations et de contrôles (formels et informels) ainsi qu'une bonne compréhension des dispositifs et de la façon dont les actions des principaux acteurs influent les uns sur les autres.

Rien ne semble indiquer un assouplissement des contrôles de moyens en parallèle au renforcement des indicateurs de performance. Cela pose des problèmes quant au juste l'équilibre à trouver entre responsabilité et flexibilité. Quels que soient les systèmes de responsabilité en place ils doivent être contrebalancés par une autonomie indispensable aux directeurs pour remplir leur mission. Certains reprochent au système de responsabilité traditionnel que les règles sont devenues des fins en soi, que la responsabilité met l'accent sur la mise en conformité et que l'organisation hiérarchique empêche l'efficacité et la performance. Ces détracteurs insistent sur la nécessité d'assouplir les contrôles de moyens.

Le fait d'assouplir les contrôles de moyens trop rapidement après l'introduction d'évaluations de produits et de résultats comporte certains risques évidents. Ceci étant, il existe aussi des risques à ne pas assouplir suffisamment ces contrôles ce qui pourrait avoir pour effet que les mesures de produits et de résultats deviennent un exercice de communication onéreux ayant peu d'impact sur la capacité des directeurs à améliorer les performances. Si le dispositif comporte trop de restrictions et que les directeurs n'ont pas suffisamment d'autonomie pour améliorer les performances l'absence d'assouplissement des contrôles de moyens peut conduire à l'inefficacité.

L'affirmation courante selon laquelle les informations sur la performance qui sont utilisées pour l'exécutif seraient également utiles au législatif, reste à prouver. À quelques exceptions près, la communication des performances n'a été ni bien accueillie, ni utilisée par les parlements des pays de l'OCDE lors de

leurs contrôles et de leur prise de décision. Les mesures de performance et les objectifs ne constituent qu'un type d'informations sur les performances et ils ne peuvent se substituer à des analyses indépendantes en profondeur de l'impact des politiques, qui peuvent être fournies par les évaluations.

La conjugaison des expériences des pays de l'OCDE met en évidence l'importance que revêt l'adoption d'une stratégie à long terme et le fait d'avoir des attentes réalistes sur la capacité de la gestion et de la budgétisation orientées vers les performances dans le but d'améliorer les performances et la responsabilité. Une stratégie à long terme et de la persévérance sont indispensables pour réaliser les changements techniques et de comportement nécessaires qu'exige ce levier.

Enfin, d'un point de vue plus général, les interventions sur les performances à l'échelon de l'administration doivent être soigneusement préparées et toutes les options doivent être envisagées. Globalement, ces interventions concernent l'encadrement, la planification stratégique, la gestion des performances, l'intégration d'objectifs et de mesures dans les processus formels de budgétisation, de gestion, de contrôle et d'évaluation des politiques. Chacune de ces interventions comporte des forces et des limites. Le risque est que les gouvernements se focalisent sur une solution formelle particulière face au problème de l'amélioration des performances.

La gestion publique axée sur les performances va perdurer. C'est un élément essentiel pour que les gouvernements réussissent dans leur mission. Les sociétés sont maintenant trop complexes pour n'être régies que par des règles touchant les moyens et les procédures et par une culture imprégnée d'esprit civique. Les promoteurs de la notion de performance ont développé la planification, la communication et le contrôle formalisés dans de nombreuses administrations. L'information dont disposent les gestionnaires et les décideurs s'en est trouvée améliorée. Mais l'expérience montre que cela risque également de créer une nouvelle sclérose bureaucratique. Il faut veiller davantage à maîtriser les coûts de transaction de la performance et à optimiser le contrôle par les pairs et les motivations internes.

## Notes

1. Voir OCDE (2005c) pour plus de détails sur les évaluations dans la procédure budgétaire.
2. Ces données ont été recueillies initialement en 2003. Sur 30 pays, 27 ont répondu à cette enquête ; toutes les réponses ont été fournies par les intéressés.
3. Voir articles de l'OCDE (2002c).
4. Même s'il est possible d'observer les produits dans certains cas. Voir Wilson (1989).

## Chapitre 3

### **Moderniser la responsabilité et le contrôle**

## 1. Introduction

Au cours des quinze dernières années, la manière dont l'administration a gardé la maîtrise de nombreuses opérations complexes et son obligation de rendre compte ont évolué du fait des innovations technologiques, des modifications de la taille et de l'organisation de l'administration ainsi que de l'introduction de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances. Le présent chapitre étudie ce mouvement de modernisation et examine les défis et les changements en cours concernant les systèmes de contrôle dans les pays membres de l'OCDE.

Bien que le terme « contrôle » semble se traduire aisément d'une langue à l'autre, ce dernier peut avoir de nombreux sens. Dans le présent document, le contrôle signifie vérifier qu'un organisme fonctionne comme prévu. Les systèmes de contrôle fournissent une assurance interne et/ou externe du bon fonctionnement des systèmes de gestion. Traditionnellement, leur fonction était de veiller à la bonne utilisation des ressources et au respect des réglementations. Dans la gestion moderne, le rôle des systèmes de contrôle peut s'étendre à la qualité des informations sur les performances et la fonction du contrôle interne peut couvrir les processus de gestion des performances et de gestion stratégique.

La principale tendance en matière de contrôle dans les pays membres de l'OCDE est le passage d'un contrôle *ex ante* à un contrôle *ex post*, ainsi que le développement de processus de contrôle interne plus rigoureux. Pour simplifier, le passage d'une approche *ex ante* à une approche *ex post* se traduit par le remplacement d'un système dans lequel les opérations (de paiement) étaient approuvées avant engagement par un contrôleur extérieur au ministère ou organisme dépensier par un système où la gestion interne prend des décisions d'allocation des ressources financières et non financières qui font l'objet d'un contrôle externe après coup. Ce changement fait peser sur les gestionnaires une nouvelle obligation, mettre en oeuvre les processus de manière à assurer efficacité, fiabilité et respect des dispositions réglementaires. En pratique, cela signifie substituer à l'inefficacité mais aussi à la certitude relative du contrôle de la régularité et de la légalité de chaque opération l'efficacité plus grande et l'incertitude relative de la vérification du bon fonctionnement des systèmes.

L'évolution vers des contrôles *ex post* et vers une souplesse de la gestion ne signifie pas moins de contrôle – en réalité il existe de plus en plus de

formes de contrôle. Les contrôles de performances représentent actuellement 50 % des audits externes. Davantage de rapports financiers et non financiers sont produits. Les contrôles internes *ex post* remplacent les contrôles internes *ex ante*. De nouveaux systèmes de contrôle et de comptabilité plus complexes se mettent en place, par exemple la comptabilité en droits constatés.

Ce changement n'a pas été provoqué par un unique événement, pas plus qu'une seule réforme n'a amené les pays à ce stade. Cela a plutôt été le résultat du cumul de plusieurs facteurs et de l'évolution progressive des systèmes. Les changements concernent l'augmentation de la taille et de la complexité de l'administration, les progrès des technologies, l'accent mis sur les performances, la délégation accrue du pouvoir de décision et, enfin, le recours à des prestataires de service externes qui ne sont pas sous l'influence directe des pouvoirs publics.

Malgré les nombreux changements intervenus dans les systèmes de contrôle, il reste des défis à relever. Par exemple, les pouvoirs publics délèguent davantage de fonctions de prestation de services à des entités qui ne sont pas sous le contrôle direct des ministères et organismes. Avec l'intervention de prestataires externes, la responsabilité du programme échappe à ceux qui sont tenus de rendre compte de l'utilisation qui est faite des fonds. De nombreux pays cherchent à donner aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre pour atteindre les objectifs de performances, mais les systèmes politiques sont mal armés pour lutter contre la mauvaise gestion des ressources et ont une faible tolérance à l'égard du risque.

Quelles sont les conséquences pour la responsabilité des changements intervenus dans le contrôle ? Étant donné que le contrôle intervient désormais *ex post*, la responsabilité revêt encore plus d'importance. Si les décisions font l'objet d'un contrôle après coup mais que le contrôle n'est pas rendu public et/ou s'il n'existe pas d'organe tenu de veiller à ce que des mesures correctives soient prises en cas de non-respect ou d'acte illicite, le contrôle est dénué d'utilité. La multiplication des contrôles s'accompagne d'une augmentation du volume d'informations générées. La formalisation des performances et du contrôle des informations générées risque d'engendrer un excès d'informations et d'occulter les contrôles très importants du comportement de la fonction publique, c'est-à-dire les valeurs que les fonctionnaires ont internalisées.

De nombreux réformateurs espéraient que les nouvelles approches de la gestion publique permettraient de réduire les contrôles formels et d'accroître la marge de manœuvre des gestionnaires. Cela ne s'est pas produit. Le résultat a été une liberté accrue dans la gestion accompagnée d'un renforcement des contrôles, mais la nature du contrôle est en train de changer en raison de la complexité et du caractère ambitieux du programme actuel en matière de

gestion publique. Il existe en réalité un décalage entre ces ambitions et le type de contrôle qu'on a pu exercer jusqu'à présent. De ce fait, les systèmes de contrôle sont en transition. Cela soulève des questions telles que : à qui incombe-t-il de s'assurer que l'administration affecte les crédits dont elle dispose aux tâches qui lui sont assignées et qu'elle accomplit ces tâches efficacement ? Et comment les pouvoirs publics exercent-ils ce contrôle sur les opérations importantes et complexes ?

Le présent chapitre examine les principaux éléments du système de contrôle dans les pays membres de l'OCDE<sup>1</sup>, les grands changements en cours et les problèmes que posent ces changements. Il fait partie d'une étude plus large portant sur la manière dont les systèmes de contrôle ont évolué et les effets de ces évolutions sur les systèmes de responsabilité plus largement. Dans les sociétés modernes, les pouvoirs publics sont tenus de rendre compte de l'utilisation qu'ils font des ressources publiques. Cette responsabilité dans les pays membres de l'OCDE est fondée sur un mandat démocratique couvrant les promesses des gouvernements aux citoyens, leur mode de gestion et les résultats attendus. Bien qu'on y trouve des suggestions concernant les mesures propres à promouvoir leur responsabilité, ce chapitre s'attache principalement au système de contrôle.

## 2. Qu'entend-on par responsabilité et contrôle ?

Les termes responsabilité et contrôle semblent de prime abord explicites. Sur le plan linguistique, il s'agit de mots et de notions qui semblent faciles à traduire. Par exemple le mot anglais « *control* » se traduit aisément en français par « contrôle » et en allemand par « *Kontrolle* » et ce terme est utilisé dans le monde entier dans les systèmes d'exécution du budget. Toutefois, le sens anglais évoque le pouvoir actif de gérer tandis que l'acception française implique davantage une supervision passive et d'autres termes français comme « direction » et « responsable » correspondent au sens du mot anglais *control*. Selon les pays, la notion de contrôle peut couvrir toute la gamme, des systèmes de contrôle *ex ante* aux systèmes *ex post*, du contrôle axé uniquement sur les transactions financières à un ensemble plus large de procédures souvent qualifiées de contrôles de gestion. Le terme anglais « *accountability* » est aussi difficile à traduire selon les langues. Dans de nombreuses langues, sa traduction se limite à un sens strictement comptable ou le terme est compris comme recouvrant une obligation de communication d'informations. Dans d'autres cultures, le terme anglais *accountability* renvoie aux modalités selon lesquelles ceux qui exercent les pouvoirs de l'État sont tenus de rendre compte de leurs actions. Il faut tenir compte de ces différences de définition, de concept et de pratique pour qu'il puisse y avoir un dialogue international.

Dans le cadre des travaux entrepris par l'OCDE, les termes responsabilité et contrôle seront pris dans un sens plus large. La responsabilité est l'obligation de rendre computation et de répondre de la manière dont ils se sont acquittés de ces responsabilités à travers les structures politiques et constitutionnelles. Le contrôle<sup>2</sup> est défini de manière générale comme un processus destiné à fournir une assurance raisonnable concernant l'efficacité et l'efficience des opérations, la fiabilité des informations communiquées et le respect des lois et réglementations applicables.

Responsabilité et contrôle sont complémentaires mais ne sont pas symétriques. Le contrôle peut être soit *ex ante* soit *ex post*. L'obligation de se justifier ne peut être qu'*a posteriori* : on ne peut demander à des fonctionnaires de rendre des comptes que lorsqu'ils auront eu l'occasion d'accomplir la tâche qui leur était confiée. Les deux idées se recoupent parce que le contrôle est nécessaire pour rendre crédible la justification fournie par un organisme public. L'absence de bons systèmes de contrôle porte atteinte à l'obligation de se justifier car la conformité ou la performance qui est alléguée est dépourvue de fondement aux yeux des observateurs extérieurs qui ne possèdent pas les connaissances leur permettant de juger la véracité ou la fiabilité des acteurs concernés.

Pour les besoins du présent chapitre, une distinction est établie entre le contrôle externe et le contrôle interne et entre le contrôle *ex ante* et le contrôle *ex post*. Par contrôle externe, on entend le processus de vérification assuré par un organisme de vérification central et souvent indépendant<sup>3</sup>. Les contrôles internes sont les méthodes de gestion, réglementations et structures qui fournissent aux responsables l'assurance de la légalité, de la régularité, de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie des actions menées. Les contrôles *ex ante* correspondent aux exigences qui doivent être approuvées ou prédéterminées par un organe de supervision avant leur mise en œuvre. Les contrôles *ex post* désignent les vérifications après mise en œuvre montrant que l'action menée est conforme à la politique et aux règles en vigueur. Les contrôles internes ou – plus généralement – les contrôles de gestion renvoient aux systèmes de contrôle mis en place au sein d'une organisation, et ces contrôles peuvent être des contrôles *ex ante* ou des contrôles *ex post*. Les systèmes de contrôle ont normalement des composantes formelles (règles spéciales, personnes ou organisations expressément désignées), mais le contexte informel et culturel influe fortement sur la réalité du contrôle.

### 3. Quelles sont les tendances en matière de contrôle ?

Le passage à des contrôles *ex post* impose aux gestionnaires une nouvelle obligation, celle de mettre en œuvre les processus de manière à assurer efficacité, fiabilité et respect des dispositions réglementaires. En pratique, cela



signifie substituer à l'inefficience mais aussi à la certitude relative du contrôle de régularité et de légalité de chaque opération l'efficience plus grande et l'incertitude relative qu'implique la vérification du bon fonctionnement des systèmes. Le développement du contrôle interne libère les auditeurs et contrôles externes qui peuvent ainsi adapter leur processus afin de se concentrer sur les performances de l'administration. Au lieu que le développement du contrôle interne ne se fasse au détriment du contrôle externe cette évolution a eu tendance à fournir davantage de travail pour les auditeurs externes et internes. Les contrôles *ex ante* sont d'une manière générale réduits mais ils demeurent importants du fait de l'évolution vers la définition d'objectif de performance et pour les dépenses et grands projets sensibles (par exemple les grands systèmes de TI).

L'évolution vers une gestion faisant l'objet de davantage de contrôles internes s'observe dans tous les pays membres de l'OCDE, mais les pays se situent à différents points du spectre. À une extrémité, on trouve les contrôles *ex ante* qui donnent lieu à des contrôles externes tels que les systèmes traditionnels dans des pays d'Europe continentale comme l'Espagne, la France et l'Italie où des contrôleurs financiers délégués et des « cours » de contrôleurs des finances publiques dotées de pouvoirs quasi juridictionnels approuvaient et supervisaient les dépenses. À l'autre extrême, on trouvait les démocraties de type Westminster et les pays nordiques qui étaient contrôlés de manière externe mais sur une base *ex post*. Chaque pays semble avoir évolué par rapport à sa position initiale. Certains pays ont renoncé aux contrôleurs financiers délégués au profit d'auditeurs internes mais tardent davantage à alléger les contrôles des ressources alors que d'autres délèguent et centralisent davantage de pouvoirs de décision et sont confrontés aux problèmes que pose le recours à la gestion des risques et à des contrôles de gestion plus complexes.

Cette évolution ne résulte pas d'un unique événement pas plus qu'une seule réforme n'a amené les pays à ce stade. Cela a plutôt été le résultat du cumul de nombreux facteurs et de l'évolution progressive des systèmes. Ces facteurs et changements comprennent notamment :

- l'augmentation de la taille de l'administration, notamment l'ampleur même des opérations ;
- l'augmentation de la complexité de l'administration (par exemple les gouvernements s'efforcent de corriger les problèmes sociaux) ;
- le développement des technologies qui va permettre d'améliorer l'efficacité et le contrôle des opérations ;
- l'accent mis de plus en plus sur la performance de l'administration plutôt que sur le simple respect de la loi (voir le chapitre 2 pour plus de détails) ;

- la délégation plus fréquente du pouvoir de décision à des unités administratives plus proches des clients ; et
- le recours à des entités qui ne sont pas sous le contrôle hiérarchique des pouvoirs publics pour assurer des services, notamment agences, niveaux d'administration inférieurs et tierces parties (par exemple banques).

Ces changements interviennent dans un contexte d'économies parvenues à maturité et compte tenu de la nécessité de limiter le montant global des dépenses publiques. Il est à noter qu'un grand nombre des modifications apportées aux règles budgétaires se sont accompagnées ou ont abouti à des modifications des systèmes comptables, à des changements structurels, à la liberté de gestion et à d'autres conséquences analogues. Chaque changement a soulevé des problèmes pour les systèmes de responsabilité et de contrôle.

#### 4. Comment les pays ont-ils réagi face à ces changements ?

D'une manière générale, les changements ont surtout concerné les processus de contrôle interne plutôt que les contrôles externes. Par exemple, l'audit interne et d'autres processus de gestion interne ont remplacé le contrôle *ex ante* tandis que l'information de gestion a été modifiée pour l'adapter aux objectifs organisationnels.

Les unités de contrôle externe ont fait l'objet de relativement moins de réformes et sont plus homogènes en raison de la base constitutionnelle et législative sur laquelle reposent leurs activités et de l'existence de normes internationales pour l'audit. Du fait que la plupart des pays membres de l'OCDE ont intégré les performances dans leurs systèmes budgétaires et de gestion, les audits d'optimisation des ressources et de performance par des auditeurs externes sont aujourd'hui pratiquement universels. L'évolution vers les audits d'optimisation des ressources s'est faite en partie à la suite du renforcement du contrôle interne. Du fait que le contrôle interne porte davantage sur la fiabilité financière et le respect des normes, les services d'audit ont joué un rôle beaucoup plus important pour promouvoir la responsabilité de l'administration – notamment en renforçant leurs liens avec les Parlements.

Le tableau 3.1 présente les réformes réalisées dans certains pays au cours des dix dernières années. Ce chapitre examine ensuite de manière approfondie les changements intervenus dans les systèmes de contrôle interne et externe.

##### 4.1. Changements intervenus dans les systèmes de contrôle interne

La large acceptation internationale des objectifs du contrôle interne est explicitée dans le modèle COSO qui spécifie que le contrôle interne est « un processus, effectué par le conseil d'administration d'une entité, sa direction et

Tableau 3.1. Réforme du contrôle au cours de la dernière décennie

Pays	Réformes du contrôle interne	Réformes du contrôle externe	Réformes concernant la communication d'informations	Autres réformes
<b>Allemagne</b>	Remplacement des services chargés du contrôle préalable par un contrôle interne.			Projet pilote de budgétisation (axée sur les produits).
<b>Danemark</b>	Contrats pour les directeurs généraux (1995). Unités de contrôle (1996).			Projet pilote pour la budgétisation et la comptabilité sur la base des droits constatés.
<b>Espagne</b>	Coordination des services d'audit interne dans le cadre d'une organisation centrale. Vérification de la réalisation des objectifs étendue à l'ensemble du Budget général de l'État (à compter de 2005).	Extension aux comptes consolidés pour le secteur public.	Respect des objectifs.	Budget par objectifs.
<b>États-Unis</b>	Les chefs des services financiers sont chargés de superviser toutes les activités de gestion section financière.	Focalisation accrue sur l'examen des grands programmes fédéraux et l'anticipation des questions à long terme.	Communication d'informations sur le respect des normes financières et comptables fédérales. Rapport sur les performances et la responsabilité.	Loi sur les performances et les résultats de l'administration.
<b>Irlande</b>	Rapport de l'agent comptable sur les contrôles financiers internes. Examen des systèmes de contrôle interne. Création de comités d'audit.		Cadre d'information de gestion.	Mise en place d'un dispositif de gestion des risques. Initiative d'examen des dépenses
<b>Italie</b>	Le contrôle financier classique exercé par le ministère des Finances est passé d'un type de contrôle « sanction » à un contrôle « collaboratif » <i>ex ante</i> . Des contrôles d'efficacité et d'efficacités sont en place depuis 1993 (contrôle de gestion et contrôle stratégique). Les contrôles de gestion sont effectués au niveau des services de chaque ministère tandis que le contrôle stratégique est réalisé au niveau ministériel.	Le contrôle externe <i>ex ante</i> exercé par l'instance supérieure de contrôle a été limité à quelques éléments (réglementation en vigueur, contrats au-dessus du niveau de l'UE, réaffectations de budget). Le contrôle <i>ex post</i> fondé sur les performances a été adopté.	Les données sur les performances (efficacité, efficacité et économie) sont communiquées par les organes de contrôle interne aux ministres. L'instance supérieure de contrôle teste actuellement un système d'agrégation <i>ex post</i> des données financières fondé sur des buts généraux des politiques publiques. Le ministère des Finances regroupe les informations financières classiques par centres de responsabilité.	
<b>Japon</b>	Évaluation des politiques des ministères et organismes publics (nécessité, efficacité, efficacité).	Réalisation d'audits des 3E depuis 1998 (économie, efficacité, efficacité).	Loi sur la divulgation d'informations (2001).	Système de communication de l'information (amélioration de l'accès des citoyens à l'information).

Tableau 3.1. Réforme du contrôle au cours de la dernière décennie (suite)

Pays	Réformes du contrôle interne	Réformes du contrôle externe	Réformes concernant la communication d'informations	Autres réformes
<b>République slovaque</b>	Adoption de la loi sur le contrôle financier et le contrôle interne.			Budgétisation par programme.
<b>Royaume-Uni</b>	Rapport de l'agent comptable sur le contrôle interne. Gestion des risques intégrée à la gestion des organismes publics. Programme de travail du Trésor en vue d'améliorer la gestion des risques par les administrations.	Droit d'accès reconnu par la loi aux bénéficiaires de subventions, aux organismes assurant des services publics, à certains organismes publics à but non lucratif (les sociétés par actions à responsabilité limitée étant exclues) et aux contractants travaillant pour des organismes soumis au contrôle de l'instance supérieure de contrôle.		Système de gestion financière fondé sur les ressources. Accords de service public.
<b>Suède</b>	Contrôle axé sur les résultats dans l'administration centrale. Fonction de contrôle interne dans les principaux organismes publics.	Nouvelle instance supérieure de contrôle résultant de la fusion des auditeurs parlementaires et du RRV qui relevait de l'exécutif.	Dialogue sur les objectifs et les résultats entre le ministre responsable et le directeur général de l'organisme public.	Création d'une commission chargée d'évaluer les moyens d'améliorer le contrôle interne en créant un organe central.

Source : Études de cas et réunions d'experts, novembre 2003, OCDE, Paris.

d'autres personnels, en vue de fournir une assurance raisonnable concernant la réalisation des objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des informations financières ; et respect des lois et réglementations applicables »<sup>4</sup>.

Si les objectifs du contrôle interne sont larges, la plupart des pays se concentrent sur les deux derniers objectifs, à savoir la régularité et la légalité des dépenses. De fait, le contrôle interne est surtout un processus financier alors que seuls quelques pays s'orientent aujourd'hui vers le contrôle de gestion, les audits d'optimisation des ressources et les techniques de gestion des risques.

#### **4.2. Le contrôle interne est principalement un contrôle financier**

Comme il ressort du tableau 3.2, le contrôle des opérations – procédures d'engagement et de paiement, procédures comptables et états financiers – constitue toujours l'essentiel de l'activité de l'exécutif. Tous les pays membres de l'OCDE disposent d'unités de contrôle interne mais la plupart d'entre eux sont passés de contrôles des opérations *ex ante* à des contrôles *ex post*. Dans la plupart des cas, le contrôle interne existe et est obligatoire. L'enquête de l'OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et les procédures budgétaires montre que sur les 28 pays interrogés, seulement trois pays de l'OCDE – Islande, Suède et Turquie – ne font pas appel à des auditeurs internes et que dans trois autres pays – Allemagne, Grèce et République tchèque – le recours à l'audit interne n'est pas très répandu<sup>5</sup>.

#### **4.3. Aller au-delà du contrôle financier**

Pour les pays qui vont au-delà du contrôle financier, le recours à des contrôles de gestion plus sophistiqués constitue des ajouts complémentaires et non des substituts aux processus financiers. Il existe des différences importantes pour ce qui est de l'utilisation par les pays des audits d'efficacité et d'efficience ainsi que des techniques de gestion des risques. De plus, l'autorité dont relèvent les organismes de contrôle et le degré de décentralisation des unités de contrôle interne diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre.

Le volume des informations sur les performances augmente régulièrement. Toutefois, la qualité et l'utilisation des informations sur les performances ne sont pas nécessairement surveillées par les entités de contrôle interne. Alors que dans la plupart des pays, les données sur les performances sont intégrées dans le processus officiel d'élaboration du budget, elles ne sont pas toujours prises en compte lors des décisions au sujet des dotations budgétaires. Lorsque le contrôle interne intègre les aspects non financiers, le contrôle axé sur les performances se rapproche davantage d'un

Tableau 3.2. **Panorama des systèmes de contrôle interne**

Pays	Unité responsable de l'exécution	Niveau de la coordination du contrôle	Destinataires de l'information	Typologie
<b>Allemagne</b>	Ministère dépensier	Service opérationnel	Chef du service	Budgétisation <i>ex ante</i> ; contrôle des comptes
<b>Danemark</b>	Ministère dépensier	Non	Responsables ; contrôle externe	Contrôle des comptes
<b>Espagne</b>	Ministère des finances	Unité centrale du ministère des finances	Responsables ; ministres ; ministère des finances ; cabinet	<i>Ex ante</i> ; contrôle des comptes ; évaluation des programmes (un petit nombre)
<b>États-Unis</b>	Ministère dépensier	Service opérationnel/agence	Chef du service/ agence ; responsable du service de la comptabilité	Contrôle de gestion ; contrôle des comptes
<b>Irlande</b>	Ministère dépensier	Service opérationnel	Responsables ; agent comptable ; comité d'audit	<i>Ex ante</i> ; contrôle des comptes ; gestion des risques
<b>Italie</b>	Ministère des finances, ministère dépensier	Ministère des finances, ministère dépensier	Ministère des finances ; ministres et responsables ; comité technique auprès de la Présidence du Conseil des ministres	<i>Ex ante</i> ; contrôle des comptes et respect des dispositions législatives réglementaires ; contrôle de gestion et contrôle stratégique
<b>Japon</b>	Ministère dépensier	Ministère	Directeur du service opérationnel, rarement le ministre	Contrôle des comptes
<b>République slovaque</b>	Ministère des finances ; ministère dépensier	Ministère des finances	Ministres ; cabinet	<i>Ex ante</i> ; audit des comptes
<b>Royaume-Uni</b>	Ministère dépensier	Service opérationnel	Agent comptable	Contrôle de gestion ; audit interne ; gestion des risques
<b>Suède</b>	Agences	Unité de gestion	Responsables des agences	Optimisation des ressources ; respect des dispositions législatives réglementaires

Source : Études de cas et réunions d'experts, novembre 2003, OCDE, Paris.

contrôle des performances financières ou de l'optimisation des ressources (économie, efficacité et efficacité) que d'un contrôle des résultats. En conséquence, les pays qui passent d'un système de contrôle financier à un système de contrôle de gestion plus large tendent à se préoccuper davantage de l'efficacité des programmes que de la fiabilité des données sur les performances.

Récemment quelques pays (Australie et Royaume-Uni) ont intégré formellement les techniques de gestion des risques dans leurs structures de contrôle de gestion et d'autres pays sont très intéressés par une telle évolution (Irlande et Japon). Ces pays ont mis en place des contrôles internes plus élaborés comme point de départ et sont allés le plus loin dans l'allègement des contrôles des ressources et dans la gestion des performances et le recours aux contrats. Toutefois, la plupart des pays suivent une approche plus traditionnelle pour l'évaluation des risques par un contrôle externe, du fait que les différents responsables n'ont pas une vue globale des risques, tant financiers que non financiers.

#### **4.4. Coordination du contrôle interne**

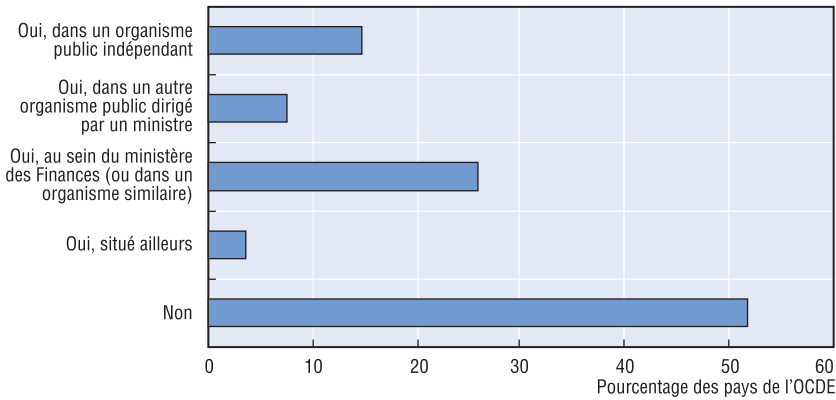
Un problème rencontré par les pays est celui du lien entre contrôle interne et contrôle externe. Du fait que le contrôle interne relève de la direction générale, son indépendance, son impartialité ou son objectivité peuvent être contestées. Comme l'indique le graphique 3.1, la moitié des pays membres de l'OCDE ont créé des unités de coordination de suivi ou d'élaboration des politiques chargées de superviser les systèmes de contrôle interne des services opérationnels. La moitié de ces unités sont localisées au ministère des finances. Ces unités vont des unités qui contrôlent effectivement les auditeurs internes aux petites unités qui fixent les normes et coordonnent certaines questions présentant des aspects communs. Dans certains pays, il existe des liens explicites entre les institutions de contrôle externe et les unités de contrôle interne. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (voir section 4.7) évaluent les systèmes de contrôle interne afin de déterminer l'étendue et l'ampleur de leurs propres tâches de vérification.

#### **4.5. Le contrôle ex ante demeure important**

Le contrôle *ex ante* continue à jouer à un rôle important. La budgétisation selon une approche descendante exige un contrôle *ex ante* rigoureux, avec un rationnement des ressources, des règles, des systèmes de contrôle et des incitations pour veiller à ce que les départements et l'administration dans son ensemble ne reçoivent et ne dépensent pas davantage que les montants qui leur ont été alloués. La budgétisation et la gestion axées sur les performances implique un retour limité à la planification centralisée des performances (spécification *ex ante* des résultats et impacts prévus) mais aussi davantage de rapports, d'audits et d'évaluations des performances *ex post*.

#### **4.6. Rapports de contrôle interne**

Dans les pays membres de l'OCDE, la plupart des rapports de contrôle interne sont publiés et utilisés à des niveaux inférieurs au niveau ministériel. Dans quelques pays, notamment l'Italie et la République slovaque, les

Graphique 3.1. **Existe-t-il un service central chargé de superviser les audits ?**

Source : Question 4.1.I, Enquête 2003 de l'OCDE/Banque mondiale.

rapports sont destinés à un niveau plus élevé que celui de la direction général. Les unités de contrôle interne sont généralement indépendantes de la hiérarchie. Les hauts responsables, les ministres et le cabinet reçoivent généralement des rapports de synthèse sur les activités financières et de gestion sur une base annuelle ou semestrielle.

Par exemple, au Royaume-Uni, le chef du service d'audit interne d'un ministère communique à l'agent comptable les informations indispensables pour publier l'état annuel sur le contrôle interne, accompagné d'un avis sur les dispositifs mis en place par l'organisme pour la gestion des risques, le contrôle et la gouvernance. En Espagne, les auditeurs internes rendent compte aux hauts responsables et à l'unité centrale du ministère des Finances. Des rapports spéciaux peuvent être adressés aux ministres et au gouvernement. L'unité centrale présente au gouvernement un rapport annuel récapitulant les principales caractéristiques, conclusions et recommandations en ce qui concerne l'activité financière.

#### 4.7. Le système de contrôle externe

Bien qu'il n'y ait pas eu autant de changements concernant les organismes de contrôle externe, ceux-ci ont presque tous ajouté à leur charge de travail les audits d'optimisation des ressources. Le contrôle externe vise à s'assurer que la planification, la budgétisation et l'utilisation des fonds publics sont conformes aux lois d'un pays, poursuivent des objectifs définis par le parlement et le gouvernement et sont liées à la réalité de l'exécution des programmes. Dans la plupart des pays, le service national des vérifications est



souvent dénommé Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC). Le rôle de l'ISC a évolué à partir des tâches traditionnelles consistant à vérifier la légalité et la régularité de la gestion financière et de la comptabilité<sup>6</sup>. Les objectifs modernes du contrôle exercé par les Institutions supérieure du contrôle des finances publiques comprennent les tâches traditionnelles de contrôle de la légalité et de la régularité et le souci d'économie ainsi que des examens de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion financière et de la gestion des programmes<sup>7</sup>. Compte tenu du cadre constitutionnel des États-Unis, le *Government Accountability Office* américain est le seul à aller au-delà de ces objectifs en formulant des avis sur les politiques et des recommandations concernant la gestion. Les services du budget et le ministère des Finances en général accomplissent également ce que certaines personnes qualifient de contrôle externe : examen *ex ante* et *ex post* des dépenses, évaluations des processus, des performances et de l'optimisation des ressources. Toutefois, dans le cadre du présent chapitre, les vérifications réalisées par le ministère des Finances sont considérées comme des mécanismes de contrôle interne.

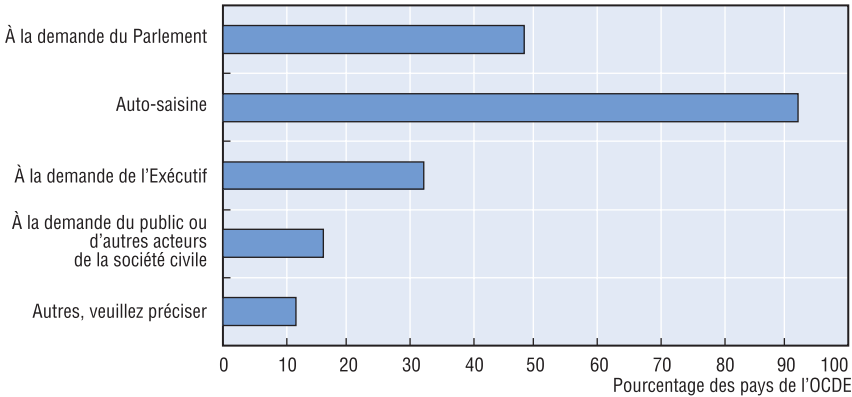
#### **4.8. Indépendants, mais jusqu'à quel point ?**

Les changements les plus importants concernant le contrôle externe ont consisté à assurer l'indépendance des membres des institutions de contrôle et à renforcer les liens entre l'institution de contrôle et le Parlement. En application de la Constitution et des textes de loi, la plupart des ISC sont aujourd'hui indépendantes du pouvoir exécutif. Dans les pays nordiques et d'autres pays membres, les institutions de contrôle sont devenues des organismes indépendants relevant du Parlement.

Dans la plupart des pays, l'institution de contrôle détermine son propre programme de travail, certains pays autorisant les contrôles à la demande du Parlement (40 % des pays membres de l'OCDE) ou même de l'Exécutif (25 % des pays membres) (voir le graphique 3.2). Cela signifie que malgré les mesures prises pour rendre les institutions de contrôle plus indépendantes, il existe encore quelques pays où celles-ci ne peuvent pas déterminer entièrement leurs programmes.

#### **4.9. Différences en ce qui concerne l'objet des contrôles**

Des différences apparaissent en ce qui concerne l'éventail des institutions contrôlées par les ISC, notamment, par exemple, contrôle des collectivités régionales ou locales et des entreprises publiques en Italie et au Japon. Par ailleurs, dans de nombreux pays européens, les ISC continuent à exercer une fonction juridictionnelle pour les enquêtes et pour les sanctions à l'encontre des personnes ayant fait un mauvais usage des deniers publics. La décentralisation et les conséquences des privatisations sont les principales raisons qui ont motivé les changements intervenus concernant l'objet des contrôles.

Graphique 3.2. **Comment les sujets des contrôles sont-ils déterminés ?**

Source : Question 4.5.n, Enquête 2003 de l'OCDE/Banque mondiale.

#### 4.10. Les ISC pratiquent des audits d'optimisation des ressources

Du fait que le contrôle interne et les progrès de l'automatisation rendent le contrôle financier plus aisé et moins complexe, les contrôleurs externes réalisent des évaluations de l'efficacité des programmes ou des audits d'optimisation des ressources (tableau 3.3). Toutefois, les contrôles financiers représentent encore la majeure partie du travail des ISC. Du fait que les services de contrôle interne réalisent également des contrôles financiers, la plupart des ISC coordonnent ou utilisent les rapports des contrôleurs internes si elles ont confiance dans leur fiabilité.

Tableau 3.3. **Panorama des systèmes de contrôle externe**

Pays	Objet du contrôle	Statut de l'ISC <sup>1</sup>	Typologie du contrôle	Rapports
<b>Allemagne</b>	Fédération ; entreprises publiques fédérales ; sécurité sociale ; intérêts d'actionnaire de la Fédération.	Organisme indépendant ; assiste le parlement et l'exécutif.	Régularité ; optimisation des ressources ; efficacité pour les programmes de grande ampleur.	Annuel (aux deux chambres du Parlement) ; rapports spéciaux ; rapport sur les suites données aux recommandations.
<b>Danemark</b>	Administration ; institutions financées par l'administration ; collectivités locales financées par des fonds nationaux.	Office parlementaire.	Contrôle financier (y compris contrôle de régularité) ; audit d'optimisation des ressources.	Parlement (commission des comptes publics).
<b>Espagne</b>	Ensemble du secteur public ; (coordination avec les cours des comptes régionales).	Dépendante du parlement (pas de subordination hiérarchique).	Régularité ; contrôle financier ; contrôle de l'économie et de l'efficacité.	Commission mixte congrès-sénat ; gouvernement.

Tableau 3.3. **Panorama des systèmes de contrôle externe** (suite)

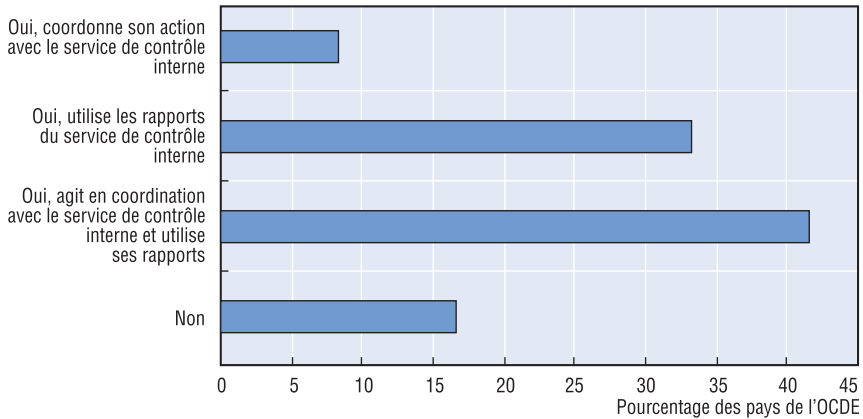
Pays	Objet du contrôle	Statut de l'ISC <sup>1</sup> .	Typologie du contrôle	Rapports
<b>États-Unis</b>	Administration fédérale.	Organisme relevant du Congrès.	Contrôle financier ; examen des principaux programmes fédéraux.	Congrès.
<b>Irlande</b>	Ensemble de l'administration (hors dette publique) ; organismes publics ; universités.	Organisme indépendant.	Contrôle financier ; certification des comptes ; optimisation des ressources.	Commission des comptes publics (parlement).
<b>Italie</b>	Ensemble de l'administration ; entreprises publiques ; organismes autonomes ; principales collectivités locales.	Organisme indépendant (président et magistrats nommés par le Président de la République).	Régularité ; contrôle financier ; audit d'optimisation des ressources (objectifs).	Deux chambres et Trésor.
<b>Japon</b>	Ensemble de l'administration nationale ; organismes financés/subventionnés par le gouvernement (agences, préfectures, municipalités).	Organisme indépendant.	Régularité ; contrôle financier ; certification des comptes publics ; optimisation des ressources.	Annuel (Diète).
<b>République slovaque</b>	Ensemble de l'administration ; organismes publics ; collectivités territoriales.	Organisme indépendant (président nommé par le parlement).	Régularité ; audit d'optimisation des ressources.	Parlement.
<b>Royaume-Uni</b>	Administration nationale (autorités locales et autorités de santé contrôlées par la commission d'audit).	Organisme relevant de la Chambre des Communes (à travers le Contrôleur et auditeur général).	Contrôle financier (notamment régularité) ; certification des comptes ; audit d'optimisation des ressources.	Parlement (Commission des comptes publics).
<b>Suède</b>	État ; agences et entreprises publiques ; subventions et prestations de l'État ; Banque de Suède ; Fonds pour l'assurance sociale.	Organisme relevant du parlement (en 2003).	Contrôle financier ; audit d'optimisation des ressources (efficacité).	Rapport annuel sur le contrôle financier à l'intention du gouvernement ; rapports annuels sur les agences à l'intention du parlement.

1. Référence aux relations juridiques avec le Parlement.

Source : Études de cas et réunion d'experts, novembre 2003, OCDE, Paris.

Dans quelques pays seulement comme le Royaume-Uni et les États-Unis, les audits d'optimisation des ressources et l'évaluation de l'efficacité des programmes représentent plus de la moitié des tâches accomplies par l'ISC. À mesure que les États-Unis s'orientent vers des contrôles allant au-delà des contrôles traditionnels des opérations financières, des performances et des

**Graphique 3.3. L'institution supérieure de contrôle agit-elle en coordination avec les contrôleurs internes ou bien utilise-t-elle leurs rapports ?**



Source : Question 4.5.s, Enquête 2003 de l'OCDE/Banque mondiale.

risques, les liens au sein de l'exécutif doivent nécessairement être plus étroits et le *Government Accountability Office* s'efforce de préserver son objectivité tout en étant étroitement associé aux opérations de gestion.

### Encadré 3.1. Responsabilité de gestion et orientations du contrôle au Canada

La réforme du service public au Canada est en cours. Les mesures adoptées ont eu, inévitablement ou délibérément, des répercussions sur la responsabilité de la gestion et le système de contrôle en place. Depuis le début des années 90, certaines tendances peuvent être observées au niveau des systèmes de contrôle externe et interne concernant les informations (relatives aux performances) financières et non-financières ainsi que sur le système de responsabilité en général.

Au niveau du contrôle externe assuré par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (Auditeur général du Canada) des changements mineurs sont intervenus concernant le niveau et la nature des audits financiers qui examinent les comptes publics du Canada. Les services et organismes administratifs commencent à établir aujourd'hui leurs propres documents financiers mais, à de rares exceptions près, ils ne sont pas encore vérifiés par l'institution supérieure de contrôle. En termes de performances, les nombres d'audits de performances réalisés (appelés jusqu'à une date

### Encadré 3.1. **Responsabilité de gestion et orientations du contrôle au Canada** (suite)

récente audits d'optimisation des ressources) ont progressé mais on constate aujourd'hui un inversement de la tendance. Un élément nouveau est la présentation depuis 1997 d'audits de performance – les audits verts – établis par le Commissaire de l'environnement et du développement durable qui fait désormais partie de l'institution supérieure de contrôle. Les audits réalisés par d'autres « parliamentary officers » indépendants tels que les commissaires chargés des questions de langue, d'accès à l'information et de protection de la vie privée continuent d'être présentés au parlement.

Le contrôle interne est toujours assuré à la fois par des services centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances) et chaque organisation ministérielle. Au niveau de la réglementation centrale, financière et administrative, la tendance a été de rationaliser et de simplifier les contrôles et d'adopter une comptabilité en droits constatés mais pas encore une budgétisation en droits constatés. Les contrôles d'affectations budgétaires sont passés depuis un certain temps du niveau organisationnel dans le programme antérieur à un niveau de sous-programme. Une refonte des mesures administratives est en cours privilégiant les principes généraux de bonne gestion au détriment des directives détaillées dont on réduit le nombre. Une place de plus en plus importante est accordée à la gestion des risques.

Toutefois, la tendance à accroître la souplesse s'est brutalement inversée à la suite de plusieurs scandales importants dus à une mauvaise gestion. Au cours des dernières années, on a observé un renforcement des obligations d'information du public en matière de dépenses, par exemple des frais d'hôtel ou de voyage pour les hauts fonctionnaires, et en matière de marchés publics. Le bureau du Contrôleur général a été réétabli pour renforcer la gestion financière et l'audit interne. Du côté des performances, on a observé une augmentation des échanges avec le centre concernant la fixation des buts et objectifs de performance recherchés par les services et une augmentation des mesures et directives concernant les cadres mis en place en matière de communication, de gestion et de responsabilité dans le but d'améliorer les résultats.

Le contrôle interne dans les services a d'abord diminué et de manière plus récente on observe une progression de l'audit interne. Ce mouvement de balancier est apparu également dans le degré de souplesse laissée aux responsables. Les efforts majeurs entrepris au milieu des années 90 pour « réduire la paperasserie », simplifier et réduire la réglementation administrative ont fini par conduire ces dernières années à un besoin de contrôle plus rigoureux de la gestion des fonds publics. L'attention de plus en plus grande qui a été accordée aux performances et aux résultats a conduit

### Encadré 3.1. **Responsabilité de gestion et orientations du contrôle au Canada (suite)**

les services à élaborer leurs propres mesures et lignes directrices en matière d'évaluation des résultats. Les efforts d'évaluation ont également progressé puis régressé au cours de cette période. Après l'augmentation des années 80, l'évaluation a été rattachée à l'audit interne au milieu des années 90, pour n'en être séparée à nouveau qu'au début des années 2000. Les ressources affectées à l'évaluation qui avaient diminué au milieu des années 90 dans le cadre des réductions générales de dépenses ne font que commencer à augmenter à nouveau.

On a observé également des évolutions importantes au niveau du système de responsabilité. L'élément le plus important est que depuis la fin des années 90 chaque ministère et agence présente au parlement un rapport annuel sur ses projets pour les années à venir et un rapport de performance sur les résultats obtenus, qui font partie de la procédure budgétaire concernant les dépenses. Malheureusement, l'examen de ces rapports par le parlement a été limité jusqu'ici. La plupart de ces rapports ne sont pas vérifiés, bien que dans le cas de quatre agences de service précises, les informations – notamment les comptes annuels – soient vérifiés par l'institution supérieure de contrôle et qu'un rapport d'audit figure dans chaque rapport de performance. Des initiatives visent en permanence à améliorer la présentation des rapports au parlement. L'autre évolution majeure concernant le système de responsabilité a été le remplacement de l'organisation traditionnelle des rapports au parlement établis par les ministères. Différentes formes organisationnelles nouvelles ont vu le jour, des fondations en particulier sur lesquelles les ministres et le parlement exercent un contrôle beaucoup moins important. L'institution supérieure de contrôle et plusieurs parlementaires ont exprimé leurs craintes du fait que, dans ces cas précis, l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics au parlement finit par disparaître. Des discussions de plus en plus fréquentes au parlement à propos du renforcement de son contrôle constitue la dernière évolution à mentionner en matière de responsabilité. Diverses mesures ont été prises mais le débat sur la meilleure façon de procéder se poursuit.

## 5. Défis à relever à l'avenir

Cette section examine les difficultés liées à la modernisation auxquelles les administrations peuvent être confrontés à la suite de ces réformes.

**Complexité des administrations publiques :** La complexité des administrations publiques nécessite des contrôles internes plus variés et liés

aux performances. À mesure que celles-ci diversifient leurs services, les contrôleurs externes doivent s'adapter eux aussi et étendre leur contrôle avec une égale diversité de moyens.

**Formalisation des performances :** Les réformes des systèmes de responsabilité et de contrôle sont allées de pair avec les efforts pour mettre en place un budget axé sur les performances et opérer des réformes de la gestion en vue de conférer davantage de liberté de gestion aux organismes chargés d'assurer les services afin de respecter les objectifs des programmes. Un contrôle *ex ante* rigoureux est inefficace et incompatible avec les besoins d'un système orienté vers les performances.

Les difficultés que soulève la définition des objectifs de performance, leur mesure et leur contrôle sont bien documentées. Dans la pratique actuelle des pays membres, les données sur les performances, pour la plupart, sont prises au pied de la lettre. Les Parlements s'intéressent aux évaluations des programmes réalisés par les institutions de contrôle mais jusqu'à présent beaucoup moins aux mesures des performances. Du fait que les liens entre les ressources disponibles et les performances sont ténus, les systèmes de contrôle interne s'attachent encore principalement aux mesures financières. Bien que les organismes internationaux s'emploient à élaborer des normes à l'intention des institutions de contrôle et, à un moindre degré, les institutions de contrôle interne pour les audits des performances et les données sur les performances, les pays tardent à les adopter dans leurs systèmes.

**Décentralisation et délégation de pouvoirs :** Du fait que les pays financent la fourniture de services et même l'élaboration des politiques à des niveaux d'administration inférieurs, le contrôle et la comptabilisation de ces fonds sont difficiles. Parfois, les autres niveaux d'administration ont leurs propres procédures de contrôle et d'audit qui peuvent être en porte-à-faux avec les systèmes nationaux. Les possibilités d'interventions politiques risquent également de s'accroître en raison de la concurrence (voire de la collusion) entre les élus à différents niveaux. Il est plus difficile de superviser les fonctionnaires d'autres niveaux d'administration et de les obliger à rendre des comptes que dans les ministères d'exécution soumis à l'autorité directe du gouvernement central. À mesure que les systèmes sont décentralisés ou déconcentrés, une meilleure coordination des contrôles internes et un contrôle externe plus rigoureux deviennent indispensables.

**Partenariat et fourniture de services par des tiers :** Pour tenter de rendre l'administration plus efficace et plus réceptive, les pouvoirs publics se sont tournés vers des agences et d'autres organismes indépendants pour la fourniture des services. En outre, comme il est indiqué au chapitre 5, les pouvoirs publics ont conclu des partenariats avec des sociétés privées et des organisations non gouvernementales. Celles-ci sont soumises aux normes de

contrôle du secteur privé, ne sont pas tenues de communiquer à l'administration les documents comptables concernant la partie non publique de leurs activités et sont soumises à des accords contractuels. Les responsables des programmes doivent s'appuyer sur des contrôles *ex post* externes, ce qui signifie qu'ils disposent d'un nombre plus réduit d'outils pour corriger certains problèmes à mi-parcours. La plupart des pays font toujours peser en dernier ressort la responsabilité sur les ministres et les hauts fonctionnaires. Dans le cas des fournisseurs de services externes, la responsabilité du programme incombe à ceux qui sont tenus de rendre compte de l'utilisation des ressources.

**Automatisation et technologie :** L'introduction de l'automatisation et d'autres technologies associée aux progrès conceptuels intervenus dans le domaine de la comptabilité et de l'audit constitue la véritable réussite en matière de contrôle. D'une manière générale, l'information fournie est de meilleure qualité grâce à l'amélioration concernant les données sur les performances, l'introduction de certaines informations sur les charges dans les systèmes comptables et l'utilisation des technologies des TI tant pour la communication de l'information que pour le contrôle. Par ailleurs, l'utilisation d'Internet offre davantage de possibilités de transparence de l'administration avec un retour d'information des citoyens. Grâce à la technologie, les contrôleurs internes et externes ont pu élargir leur champ d'activité et les types de contrôle sans abandonner leurs fonctions traditionnelles qui consistent à prévenir les erreurs et les fraudes et à réaliser des analyses financières. Bien entendu, la technologie présente des risques. La mise au point des systèmes de contrôle informatisés peut se révéler délicate et coûteuse.

**Innovation, flexibilité et risque :** Le défi fondamental en matière de contrôle est de passer du respect escompté de règles strictement définies à un système flexible dans lequel on donne aux gestionnaires une marge de manœuvre pour atteindre des objectifs plus larges. En d'autres termes, on passe d'un modèle caractérisé par une méfiance fondamentale à l'égard des gestionnaires à un modèle qui valorise la prise de risques calculés et les décisions fondées sur les performances et non sur les règles. Les systèmes politiques sont mal armés pour lutter contre la mauvaise gestion des ressources, ont une tolérance plus faible pour le risque et ne disposent pas de la discipline de marché du secteur privé, à savoir la procédure de faillite. Quelques pays ont tenté d'intégrer la gestion des risques dans leur système de responsabilité et de contrôle, mais à ce jour, les expériences sont limitées et il n'est guère possible d'en tirer des enseignements.

## 6. Constats et conclusions

Le présent chapitre a examiné les systèmes de contrôle en transition. Au cours des deux dernières décennies, les nouvelles technologies, les



privatisations et les nouvelles formes de gestion ont modifié la manière dont les administrations opèrent mais ont aussi rendu nécessaire l'adoption de nouvelles méthodes pour que l'administration soit tenue de rendre compte de ses actes.

Le nouvelle focalisation de la plupart des administrations de l'OCDE sur les performances a conduit à la mise en place de structures organisationnelles différenciées, de nouveaux systèmes de communication de résultats, de nouveaux dispositifs pour la fourniture de services et de nouvelles techniques de gestion, notamment la budgétisation et la gestion axées sur les performances. Cette complexité de l'intervention publique nécessite généralement une orientation *ex post* avec de nouveaux systèmes de contrôle interne et de gestion et un contrôle externe davantage orienté vers les audits d'optimisation des ressources.

La modernisation a conduit à un accroissement des contrôles. Il faut un contrôle interne renforcé dans les systèmes de gestion déléguée qui intériorisent les incitations à la performance et à la conformité. Il faut par ailleurs davantage de contrôle externe lorsque l'on a affaire à des structures plus diversifiées (par exemple les agences exécutives) et à des prestataires non gouvernementaux et les contrats de résultats explicites conclus avec des organisations maintenant séparées exigent que les rapports retraçant les résultats obtenus fassent l'objet d'une vérification externe. Une évolution notable pour les organismes de contrôle externe a été l'ajout à leur charge de travail d'audits de performances et/ou d'optimisation des ressources.

Concevoir une gestion sur mesure et formaliser les performances crée de redoutables problèmes de contrôle, interne aussi bien qu'externe. Une gestion déléguée et déréglementée exige un profond changement dans la façon dont la gestion se déroule. Dans les pays de l'OCDE où les pouvoirs sont largement délégués les gestionnaires ont de lourdes responsabilités en matière de stratégie, de réputation de leur service, de déploiement des ressources humaines et financières, et enfin de contrôle et d'imputabilité internes. La justification théorique d'une telle délégation est que les organisations ont davantage de chances d'être plus performantes si ceux qui ont la meilleure connaissance de l'organisation peuvent faire du sur mesure pour qu'elle remplisse au mieux sa fonction.

Pour le gestionnaire d'un tel environnement, il existe par delà les traditionnelles préoccupations de contrôle à l'égard des comptes et des règles des systèmes de gestion complémentaires. Cela exige des systèmes de « contrôle de gestion » beaucoup plus étendus que le contrôle financier interne de type traditionnel. De son côté cet élargissement du champ crée une telle pléthore de choses susceptibles d'être soumises à contrôle que les ministères ont besoin d'une procédure d'évaluation et de gestion des

risques, de manière à déployer les moyens de contrôle là où ils importent le plus.

Une gestion déléguée et déréglementée débarrasse les agences centrales de la nécessité d'une gestion fine, et les agences de contrôle de la nécessité d'une vérification fine. Mais ce qui se passe dans une partie de l'appareil gouvernemental peut affecter l'ensemble. La puissance publique reste exposée au risque, un risque que des opérateurs relativement libres sont censés gérer – ce que les contrôles formels peuvent ne pas être capables d'accomplir. Les instruments les plus appropriés sont peut-être la gestion des performances, un développement du sentiment de responsabilité collective dans la haute fonction publique et un renforcement de l'imputabilité. Il y a en outre des pays, peu nombreux, qui encouragent ou obligent les ministères à mettre en place des techniques explicites de gestion des risques.

Dans l'imputabilité et le contrôle, comme dans toutes les autres dimensions de la gestion, l'informel, la motivation des individus, les valeurs et les attitudes comptent autant que les systèmes formels. Les stratégies visant à renforcer le contrôle et l'imputabilité doivent en tenir compte sous peine d'échouer. La gestion axée sur les performances peut permettre d'alléger les contrôles sur les intrants et les procédures. Mais ce n'est pas parce que les instruments formels de planification et d'information concernant les performances sont devenus le système de contrôle, c'est plutôt parce que les contrôles formels peuvent être remplacés par des contrôles informels au fur et à mesure que le personnel intériorise les buts de l'organisation. Le prix à payer, c'est que la haute administration doit consacrer beaucoup plus d'attention à la gestion que ce n'était le cas dans une administration traditionnelle.

Dès lors le compromis souhaitable entre la valorisation des performances et les contrôles d'intrants et de procédures s'applique dans une large mesure à la gestion **au sein** d'une organisation. Lorsque des organisations sont indépendantes les unes des autres, les contrôles sociaux sont plus difficiles à appliquer. Étant donné la fragmentation du secteur public décrite dans le chapitre 4, le poids du contrôle, notamment en matière de performances, va vraisemblablement s'alourdir.

Au début de la période étudiée, on s'attendait à ce que les contrôles formels soient réduits et que les gestionnaires se voient accorder davantage de latitude. Cela ne s'est pas passé comme prévu. Ce qui s'est produit est à la fois un accroissement de la liberté de gestion et un renforcement des contrôles formels – mais leur nature change du fait de la complexité et de l'ambition de la stratégie actuelle en matière de gestion publique. Il existe en fait un décalage entre ces ambitions et les contrôles qui se sont révélés jusqu'à présent faisables. En conséquence, les systèmes de contrôle sont en transition.

En résumé, alors que la gestion publique classique reposait sur des contrôles externes *ex ante* purement financiers, les systèmes modernes s'appuient sur les contrôles internes renforcés par des contrôles *ex post* rigoureux par les ISC. Dans les pays de l'OCDE, le contrôle est généralement encore un contrôle de nature financière, mais cela est de moins en moins exclusivement le cas. Il y a communication de beaucoup plus d'informations financières à la suite des progrès technologiques, des lois sur l'accès aux documents administratifs, des besoins des Parlements et des nouveaux régimes comptables (par exemple l'introduction de la comptabilité en droits constatés). Le contrôle *ex ante* existe toujours du fait que la budgétisation selon une méthode descendante nécessite un contrôle *ex ante* plus rigoureux, avec un rationnement des ressources, des règles, des systèmes de contrôle et des incitations pour faire en sorte que les ministères et l'administration dans son ensemble ne reçoivent et ne dépensent pas davantage que ce qui leur a été alloué.

#### Notes

1. Le présent chapitre s'appuie sur deux sources principales. La première est une série d'études de cas réalisées par les pays de l'OCDE ayant participé à une réunion d'experts qui s'est tenue en novembre 2003. Ces pays composent la série de tableaux sur les changements apportés aux systèmes de contrôle. L'autre source est l'enquête de l'OCDE et de la Banque mondiale sur les pratiques et les procédures budgétaires qui a été achevée en 2003 et porte sur 28 pays ainsi qu'un certain nombre de pays non membres. Les données tirées de cette enquête ont permis de réaliser les graphiques que l'on trouve dans le présent document. Voir [www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget).
2. Cette définition est généralement tirée du modèle du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), [www.coso.org](http://www.coso.org). COSO est une organisation professionnelle internationale sans but lucratif qui se consacre à l'amélioration des rapports financiers par l'éthique, un contrôle interne efficace et le gouvernement d'entreprise. Bien qu'il s'agisse à l'origine d'un groupe du secteur privé, les définitions et les procédures du COSO sont généralement applicables aux organismes du secteur public.
3. Traditionnellement, le contrôle externe incluait les entités du pouvoir exécutif central qui était chargé, par exemple, d'autoriser préalablement les dépenses au niveau des activités. Ce concept n'est plus admis, et il n'est généralement pas employé dans les pays membres de l'OCDE.
4. Modèle COSO, « Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary », [www.coso.org/publications/executive\\_summary\\_integrated\\_framework.htm](http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm), consulté le 16 juin 2005.
5. Question 4.1.g de l'Enquête de l'OCDE et de la Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires, [www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget).
6. Voir Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) (1977), *Déclaration de Lima sur les Lignes directrices du contrôle des finances publiques*, [www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html).
7. *Id.* Section 4.3.

Tableau 3.4. Cadre moderne de contrôle

Contrôle externe			Contrôle interne et de gestion					
	<i>Ex ante</i> Indirect	<i>Ex post</i>	Contrôle central			Contrôle organisationnel		
			<i>Ex ante</i>		<i>Ex post</i>	<i>Ex ante</i>		<i>Ex post</i>
			Direct	Indirect		Direct	Indirect	
<b>Financier</b>	Observations et recommandations de l'ISC	Vérifications comptables de l'ISC	Contrôles budgétaires, s.a. contrôles des dépenses	Politiques et lignes directrices relatives à la comptabilité et à la gestion financière	Rapports sur les dépenses	Contrôles de la gestion financière, s.a. autorités ayant le pouvoir de signer	Politiques de gestion financière des différentes entités	Rapports sur les dépenses, contrôles financiers internes
<i>Tendance</i>	–	–	↓	–	↑↑	↓	–	↑↑
		<i>Extension pour certaines ISC de la portée des vérifications à différentes entités</i>	<i>Contrôles budgétaires aujourd'hui au niveau de l'entité ou du grand programme</i>	<i>Modernisation des politiques en cours</i>	<i>Accroissement du nombre de rapports financiers</i>	<i>Plus grande latitude laissée aux gestionnaires</i>	<i>Modernisation des politiques en cours</i>	<i>Nouveaux systèmes de contrôle et nouveaux systèmes comptables (par exemple sur la base des droits constatés) nécessitent et permettent un plus grand nombre de rapports</i>
<b>Performances</b>	Recommandations, guides, et meilleures pratiques établis par les ISC	Audits d'optimisation des ressources par les ISC ; audits et rapports d'autres offices parlementaires	Dialogue sur la définition des objectifs et des résultats	Politiques et lignes directrices concernant les performances	Évaluations et audits à l'échelon central	Dialogue sur les objectifs et les résultats	Politiques et lignes directrices axées sur les performances	Évaluations contrôles internes
<i>Tendance</i>	↑	↑↑	↑~	↑↑	↑~	↑	↑	↑↑
	<i>Augmentation du nombre de directives etc. publiées par certaines ISC</i>	<i>Élargissement des audits d'optimisation des ressources et audits/études réalisés par d'autres organismes indépendants</i>	<i>Au moins dans certains pays, par exemple Suède, États-Unis et Royaume-Uni</i>	<i>En cours actuellement dans la plupart des pays</i>	<i>En augmentation, notamment pour les audits. Recul dans certains cas</i>	<i>En cours à la suite de la focalisation sur les résultats (?)</i>	<i>En cours à la suite de la focalisation sur les résultats (?)</i>	<i>Augmentation des contrôles internes dans la plupart des pays accompagnée d'une certaine augmentation des évaluations (?)</i>

## Chapitre 4

### **Réaffectation des ressources et restructuration : le lourd appareil de la réforme**

## 1. Introduction

Dans la période considérée, il est devenu manifeste que le secteur public ne peut pas être statique ; il doit réagir au changement non seulement au niveau politique mais dans la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités. Confrontés à la rigueur budgétaire et à des demandes croissantes, les services gouvernementaux ont cherché à mettre en place des structures administratives plus efficaces pour leur permettre « de faire plus avec moins de ressources ». De même, les demandes en faveur d'une plus grande possibilité de choix au niveau des types de services fournis et de la façon d'assurer ces prestations ont obligé le secteur public à élargir sa gamme de structures adaptées à des besoins spécifiques ou des domaines d'action particuliers.

Le changement dans un secteur a tendance également à stimuler le changement dans tout le dispositif concerné. Les organismes indépendants peuvent constituer une réponse à une demande particulière de gestion mais leur mise en place doit s'accompagner de nouvelles méthodes de réglementation et de communication de résultats, de critères budgétaires différents et de dispositions innovantes en matière de gestion du personnel. En revanche, les demandes de gestion plus réceptive ou portant sur un potentiel informatique permettant de renforcer le contrôle budgétaire peuvent faciliter la création d'organismes indépendants.

Le présent chapitre examine les façons dont les structures des organisations du secteur public se sont adaptées à des demandes qui ont changé à leur égard provenant à la fois du secteur public et de la collectivité, en général. Il examine également le rôle que joue le budget en tant qu'instrument des organismes indépendants au centre servant de moteur aux modifications structurelles et à la réaffectation des ressources.

## 2. Quelles sont les différentes manières de restructurer ?

Au cours de la période examinée, des changements organisationnels d'une ampleur sans précédent ont été opérés pour des raisons extrêmement variées :

- Dans un certain nombre de pays, dont la Corée, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et la Turquie, on a assisté à un transfert significatif de compétences et de fonctions de l'État aux collectivités locales.

- Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE il y a eu une réorganisation des fonctions sous l'effet de la mondialisation de préoccupations publiques telles que les échanges, l'environnement et la lutte contre le terrorisme, et du fait des exigences entraînées par l'adhésion à des groupements régionaux.
- Dans tous les pays mais à des degrés différents, les gouvernements ont abandonné ou vendu leur participation dans des activités pouvant être menées par des entités privées soit sans intervention directe de l'État, soit sous contrat avec l'État, soit dans le cadre d'un régime de régulation publique spécialement conçu à cet effet. Cela s'est traduit par la suppression ou la restructuration radicale d'importants services ministériels s'occupant d'activités telles que les chemins de fer, l'énergie, les postes, les télécommunications et les travaux publics.
- En cessant d'être un prestataire direct de services pour devenir un créateur de structures de marché dans des domaines nouveaux (les services de télécommunications, par exemple) l'État a vu son rôle régulateur prendre de l'importance. Il a fallu du même coup mettre en place de nouveaux organismes de régulation bénéficiant souvent d'une certaine indépendance statutaire à l'égard du gouvernement pour aider à créer des règles du jeu équitables. Vu l'importance croissante prise par la régulation des marchés, les gouvernements ont également été obligés d'aller au delà des préoccupations sectorielles traditionnelles axées sur les subventions pour investir dans des politiques et des capacités nouvelles visant des préoccupations propres à l'ensemble de la puissance publique comme la concurrence, la lutte contre la pollution et l'harmonisation des réglementations.
- Dans quelques pays (la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni en ont été les exemples les plus nets) les gouvernements ont entrepris une réorganisation d'ensemble de certains ministères clés pour en faire un « levier » de la réforme. La Corée et le Japon ont plus récemment pris des mesures dans le même sens.
- Les changements de loin les plus significatifs que l'appareil gouvernemental a connus dans les pays membres de l'OCDE ont été la décentralisation, la privatisation, le passage de la prestation de services directe à la régulation et enfin l'externalisation. Toutefois, l'étude met essentiellement l'accent sur les changements de structure des organisations survenus dans des secteurs qui continuent de faire partie de l'appareil gouvernemental.

### 3. Pourquoi les administrations publiques changent-elles leurs structures organisationnelles ?

Les réorganisations au sein de l'administration publique reflètent des préoccupations immédiates, tant internes qu'externes. Les raisons internes

peuvent être d'ordre politique – récompenser un homme politique en lui attribuant un ministère plus important, accroître l'effectif du Conseil des ministres – ou avoir pour objet d'améliorer l'ensemble des processus et de la culture de gestion en divisant ou en fusionnant des ministères, ou en séparant l'élaboration des politiques publiques de leur mise en œuvre.

Les pressions externes peuvent venir de l'émergence d'une nouvelle priorité de l'action, comme cela a été cas, de manière absolument spectaculaire, à la suite de l'attaque du 11 septembre 2001 qui visait les États-Unis. Cet événement a conduit aux propositions de création d'un Homeland Security Office (Office de la sécurité intérieure) et d'une nouvelle organisation chargée de la sécurité dans les aéroports. Ces décisions reflètent une tendance plus générale des administrations publiques : confrontées à un risque sécuritaire, elles ont tendance à recentraliser l'autorité. La réponse aux pressions à long terme mentionnées plus haut est plus caractéristique de la façon d'œuvrer des forces externes dans les restructurations de l'administration.

Les changements d'organisation peuvent aussi signaler la volonté politique de résoudre un problème, sans pour autant garantir que d'autres mesures seront prises. Dans certains cas, la réorganisation se substitue à des choix difficiles concernant la gestion et les priorités. La création d'une agence et l'attribution à ses travaux d'un statut prioritaire ne signifient nullement qu'elle sera traitée en conséquence.

Différentes évolutions sous-jacentes incitent les administrations publiques à réexaminer et réorganiser leur façon de travailler. Elles comprennent :

**Les incitations** : Une tendance nouvelle veut que l'on applique aux services gouvernementaux les réflexions inspirées de l'économie sur l'influence qu'exercent diverses incitations sur le comportement des individus. De ce fait, les tentatives visant à modifier le service public et sa mentalité comprennent de plus en plus de changements organisationnels.

**L'instauration de la confiance** : Les administrations publiques modernes doivent faire en sorte que l'opinion publique ait confiance dans leurs décisions. À mesure que la communication prend de l'importance, l'annonce d'une nouvelle structure organisationnelle revêt une grande valeur symbolique. Les administrations peuvent aussi se servir des nouvelles structures pour se ligoter elles-mêmes en mettant en place une organisation qu'il leur sera difficile de modifier. C'est ainsi que l'on prend confiance dans la pérennité des orientations représentées par la structure. La crédibilité est aussi devenue une ressource essentielle pour les décideurs au niveau national et, de plus en plus, relève davantage de la persuasion que de la coercition.

**L'obligation de rendre compte** : On considère de plus en plus généralement que le passage des administrations publiques de la maîtrise des



processus à celle des résultats n'est possible que si une personne peut être tenue responsable de ces résultats et voir les incitations dont elle bénéficie modifiées en conséquence. Du fait de cet abandon du « bureaucrate sans visage » au profit d'une responsabilité plus personnelle, on semble préférer les modalités d'organisation qui facilitent cette transparence.

**La diversification** : La tendance à mesurer et contrôler les résultats plutôt que les moyens et les processus va dans le sens d'une plus grande diversité organisationnelle. Certaines administrations publiques partent du principe que si les résultats peuvent être maîtrisés, le type d'organisation qui les produit a moins d'importance.

**La spécialisation** : Les compétences spécialisées deviennent de plus en plus nécessaires à mesure que la société et les administrations publiques deviennent plus complexes et que l'on en attend qu'elles fournissent aux citoyens des services plus personnalisés.

## 4. Changer le nombre, la taille et les fonctions des ministères

### 4.1. Changer la combinaison des fonctions des ministères

Le nombre de ministères et leurs structures changent sans cesse. La plupart des nouveaux gouvernements procèdent à un remaniement du Conseil des ministres et modifient le nombre des ministères. En général, les ministères clés qui exercent des fonctions souveraines au sein du gouvernement, notamment la défense, les finances ou les affaires étrangères, ont moins de chances d'être réorganisés, de même que les services de base indispensables au fonctionnement de l'État comme les bureaux du cabinet ou le service du budget. Les coûts et les risques que présentent ces réorganisations pour le fonctionnement de l'État, en général, sont trop importants pour qu'elles soient entreprises à la légère.

Concernant la création de nouveaux ministères, ou d'un secrétariat d'État à l'intérieur d'un ministère, il s'agit souvent d'une manière de signaler une nouvelle priorité de l'action publique, comme cela a été le cas au cours des dernières années pour l'application de politiques en faveur des femmes et de l'égalité des droits ou pour l'environnement. Cela permet de créer des capacités dans un nouveau domaine de l'action gouvernementale et offrent l'occasion de faire entrer dans l'administration publique des personnes nouvelles, mais ces nouvelles structures risquent de rester marginales au sein de l'État, placées sous la direction de ministres relativement inexpérimentés et en position de faiblesse dans les négociations.

Toutes les nouvelles priorités de l'action publique n'impliquent pas la création de nouveaux ministères. Dans certains cas, ceux qui sont responsables d'un nouveau problème se voient dotés d'un statut indépendant ou autonome, et beaucoup de problèmes nouveaux concernent l'ensemble des

secteurs de l'administration publique. C'est le cas, par exemple, pour le développement durable ou le développement régional. Il est difficile de confier des priorités de ce type, qui nécessitent beaucoup de coordination de la part des ministères en fonction, à un organisme fonctionnel distinct. Rares sont les gouvernements des pays de l'OCDE qui ont mis en place des ministères spécifiques pour traiter de ces questions, préférant des processus qui font, pour l'essentiel, appel à la coordination, mais sont de type très divers.

#### **4.2. Changer le nombre et la taille des ministères**

La taille des ministères des pays de l'OCDE en général est variable dans la plupart des pays pour les autres fonctions de l'administration centrale. Même si la taille d'un ministère dépend de la nature de ses fonctions, de la configuration institutionnelle plus générale et de la culture de l'organisation elle dépend aussi nécessairement des objectifs que l'on cherche à atteindre. En règle générale, les organisations de taille plus restreinte offrent une plus grande clarté et une plus grande précision dans leurs objectifs et leurs responsabilités tandis que les plus grandes peuvent offrir des économies d'échelle et rassembler des unités au fonctionnement défectueux pour en faire des unités efficaces mais peuvent prendre des décisions internes qui doivent être examinées sur le plan des politiques poursuivies.

Toutefois concernant la taille des cabinets ou conseils des ministres nous avons constaté des évolutions convergentes parmi les pays de l'OCDE. L'importance des cabinets a eu tendance à augmenter rapidement à partir de 1950 pour se stabiliser vers le milieu des années 80, et même décroître dans certains secteurs de l'économie. À l'heure actuelle, la plupart des pays de l'OCDE ont un cabinet ou un conseil des ministres qui compte de 15 à 20 personnes, les ministres d'État étant assistés dans certains domaines par des ministres de niveau inférieur ou des secrétaires d'État<sup>1</sup>.

Cette stabilisation du nombre des ministres n'a rien de surprenant, car toute réforme extrême de l'effectif du Conseil des ministres fait nécessairement apparaître quelque nouvelle faiblesse de la gouvernance. Si un conseil peu nombreux peut être plus maniable et plus efficace, il peut aussi comporter un risque de faible représentation et de mainmise. Un groupe plus nombreux peut représenter un éventail d'intérêts plus complet mais être incapable de prendre des décisions claires.

En général, un Conseil des ministres nombreux qui fonctionne bien exige un centre politique et administratif fort, un système de sous-commissions bien développé et une normalisation entre ministères des structures et des processus administratifs, tandis qu'un conseil des ministres moins nombreux appelle des mécanismes de budgétisation et de financement compétitifs et efficaces.

## 5. Mettre en place des organes indépendants : un levier pour la réforme ?

Au cours des vingt dernières années, les changements organisationnels les plus importants qui ont eu lieu au centre de gouvernement ont été la création d'organes indépendants ou l'attribution d'une autonomie importante à des instances existantes, distinctes des ministères qui sont traditionnellement intégrés verticalement.

Il est de tradition, dans la plupart des pays de l'OCDE, que l'administration publique se compose pour l'essentiel des ministères et directions de l'exécutif, sous la tutelle hiérarchique directe d'un ministre, ou du chef de l'État dans les systèmes présidentiels. Cette hiérarchie directe des responsabilités offre un modèle de gouvernance simple et stable, dans lequel l'organisation des services incombe à une administration publique clairement tenue de rendre des comptes au parlement et, en dernière analyse, au peuple. Le même ensemble de lois et de mécanismes de notification s'applique en général à toutes ces instances.

Ce tableau s'est sensiblement modifié sous l'effet de la distribution de responsabilités administratives à des organes indépendants de la tutelle des hommes politiques, dotés de structures hiérarchiques différentes de celles des ministères qui fonctionnent selon la tradition, et jouissant parfois de l'autonomie de gestion ou d'indépendance vis-à-vis de toute influence politique.

Les raisons qui expliquent la création de ces organes ou l'autonomie qui a été conférée à ceux établis de longue date qui doivent rendre le système plus efficace et plus rentable, ou selon le type d'instance, légitimer la prise de décision en assurant une certaine indépendance vis-à-vis des interventions politiques directes. Les principales composantes théoriques qui ont conduit à ces changements variaient, incluant :

- L'idée que les administrations traditionnelles centralisées sont en soi une mauvaise chose. Séparation des structures et responsabilisation ont été considérées comme étant une meilleure forme d'organisation. C'est parfois allé de pair avec l'idée que les structures en soi avaient moins d'importance que les performances. Dans d'autres cas, les pays ont mis beaucoup l'accent sur la séparation des tâches et sur les dispositions contractuelles entre principaux ministères et « agences » (par exemple aux Pays-Bas et au Royaume-Uni).
- Les écrits sur la Nouvelle Économie Institutionnelle ont joué en faveur d'une préférence pour des organisations dotées de finalités simples et claires, ce qui aide à harmoniser les motivations des fonctionnaires et les finalités publiques tout en réduisant les possibilités de comportement « opportuniste ». Cette approche, qui a été appliquée sous sa forme la plus

pure en Nouvelle-Zélande, recommandait des organisations séparées pour la conception des politiques, leur mise en œuvre et la réglementation.

- Dans la réflexion générale sur la gestion, qui a été particulièrement influente dans la création des agences dites *Next Steps* au Royaume-Uni, il y a eu une forte propension à « laisser l'encadrement gérer », en libérant les gestionnaires opérationnels des contraintes que faisait peser un Whitehall enclin à privilégier la phase de conception des politiques. Dans la gestion on a eu également tendance à s'écarter des structures verticales couvrant un large éventail d'activités pour aller vers des sociétés qui se concentrent sur leur « métier de base ».
- L'intérêt accordé aux pratiques du secteur privé a également conduit à tenter de reproduire dans des services publics non commerciaux plus ou moins autonomes la formule des conseils d'administration en usage dans les sociétés cotées en bourse. La différence entre ces conseils et les instances consultatives traditionnelles propres aux entités publiques est que ce sont elles, et non des ministres ou des fonctionnaires, qui détiendraient des pouvoirs de décision sur l'entité concernée.
- Il faut aussi mentionner l'exemple ancien de la Suède, et dans une certaine mesure d'autres pays scandinaves, où des services collectifs sont fournis par des « agences » disposant d'une grande autonomie de gestion tandis que l'orientation et la coordination gouvernementale sont assurées par ce qui apparaît au regard des normes internationales comme de très petits ministères de conception des politiques.

## 6. Les tendances majeures de la distribution du pouvoir au sein de l'administration centrale

Deux évolutions majeures ont influé sur la répartition du pouvoir au centre de gouvernement : une autonomie de gestion accrue pour certaines instances gouvernementales et l'apparition de nouvelles agences.

i) Dans de nombreux pays il existaient des instances de l'administration centrale qui étaient distinctes des ministères et directions de structure traditionnelle et auxquelles s'appliquaient des règles de gestion différentes en matière financière et de ressources humaines. Dans certains pays ces instances constituaient des entités juridiques distinctes ; dans d'autres elles n'étaient distinctes que sur le plan institutionnel. Pour la plupart des pays, ces instances établies de longue date ont été créées au fil des années, certaines pour des raisons politiques et d'autres à des fins plus proches de la gestion. Certaines sont principalement régies par le droit public. Les établissements publics administratifs en France, l'administration publique indirecte en Allemagne, de nombreuses « *Crown entities* » (instances de la Couronne) en Nouvelle-Zélande, les « agences » établies de longue date en Suède et certains

« *non departmental public bodies* » (organismes publics non ministériels) au Royaume-Uni en sont des exemples. D'autres sont principalement régies par le droit privé (les entreprises publiques, les « quasi-entreprises publiques »). Mais depuis quelques années, ces instances ont été dotées d'une autonomie de gestion supplémentaire au moyen d'arrangements contractuels avec leur ministère de tutelle, d'une gestion basée sur les produits et les résultats, et de l'établissement de budgets pluriannuels.

ii) Diverses administrations publiques ont aussi créé récemment ce qu'on appelle des « agences ». Il s'agit d'instances qui dans la plupart des cas demeurent des instances ministérielles et, par conséquent, ne constituent pas des entités distinctes. Elles sont gérées dans un cadre précis d'arrangements contractuels avec la hiérarchie qui élabore des rapports et bénéficie d'un assouplissement considérable des contrôles de moyens qu'elle effectue. Elles ont été utilisées plus particulièrement pour la prestation de services à un moment où les administrations publiques, contraintes de privilégier les résultats, ont ressenti le besoin de se focaliser davantage sur l'imputabilité individuelle au niveau du personnel et sur les organisations elles-mêmes. L'ampleur de cette réforme varie sensiblement. Depuis 1988, le Royaume-Uni a créé 131 agences ministérielles qui emploient plus des trois quarts de la fonction publique. D'autres réformes plus limitées, comme les Centres de responsabilité en France ou le programme d'organisation fondée sur les résultats aux États-Unis, concernent un nombre plus restreint de services. Des réformes importantes sont aussi intervenues en Corée, par exemple, où 23 agences ministérielles ont été créées depuis 1999 ; elles emploient désormais plus de 5 000 personnes et le budget de ces agences représente 7 % du budget de l'État.

#### Encadré 4.1. **Les agences néerlandaises**

Dans les années 80, on a donné à différents services le nom d'entités administratives indépendantes ("ZBO"). Elles ne font pas partie d'un ministère mais appartiennent de toute évidence au secteur public. Leur caractéristique principale est que les ministres ne peuvent être tenus responsables de tous les aspects de leurs activités. Elles disposent de règles financières et de gestion qui leur sont propres. Sur le plan juridique, certaines font partie de l'État alors que d'autres sont des personnes morales. Certaines sont régies par le droit public et d'autres par le droit privé. Leurs mécanismes de financement varient également, certaines étant entièrement financées par des crédits ministériels alors que d'autres perçoivent des redevances ou des cotisations au régime national d'assurance.

#### Encadré 4.1. **Les agences néerlandaises** (suite)

Au commencement des années 90, la cour des comptes des Pays-Bas a exprimé de sévères critiques sur la forme d'organisation des ZBO. Elles portaient principalement sur la limitation injustifiée de la responsabilité ministérielle, l'inadéquation des règles de contrôle appliquées à leurs activités et une négligence en matière de gestion. Dans plusieurs cas, on avait utilisé les ZBO pour contourner certaines règles de gestion des ministères qu'on considérait comme impliquant une charge administrative trop lourde.

Le modèle d'agence néerlandais a été introduit en 1994 en partie comme alternative aux ZBO. Le but était de créer des organismes permettant d'éviter l'application de certaines règles de gestion des ministères sans limiter la responsabilité ministérielle.

Dans le modèle néerlandais, les agences ont un système d'exploitation orienté vers les résultats qui s'appuie sur une comptabilité en droits constatés. Ce modèle a été introduit en mettant en avant la différenciation des règles de contrôle comme moyen d'atteindre une plus grande efficacité.

- **Différenciation managériale.** Les agences ont été dotées d'une identité distincte. La différenciation s'est concrétisée dans la distinction entre différents rôles : le contractant (l'agence), le directeur (principalement le service chargé de la stratégie) et le propriétaire (principalement, le secrétaire général (adjoint)). La relation entre l'agence et le directeur se caractérise par des accords préalables sur les produits et services à fournir et la reddition de comptes sur leur réalisation. La gestion porte sur les résultats et les coûts. Un marché interne a été créé. Certaines agences ont plusieurs clients, d'autres n'en ont qu'un. La plupart des agences se trouvent plus ou moins en situation de monopole.
- **Différenciation administrative.** Les agences sont les seuls services qui utilisent une comptabilité en droits constatés. Elle implique entre autres la constitution de réserves, l'établissement d'un bilan, d'un tableau de trésorerie et d'un compte de résultat, la constitution et le maintien d'un capital interne. La comptabilité en droits constatés offre de meilleures chances de déterminer les coûts que la comptabilité établie sur la base des encaissements-décaissements.

En janvier 2003, 65 % des fonctionnaires travaillaient dans des agences et on s'attendait à ce que le chiffre soit porté à 80 % en janvier 2005. La plupart des agences assurent des prestations de service et des inspections et on s'attend à ce qu'il ne reste, à long terme, au sein des ministères qu'un noyau qui regroupe les politiques qui ne semblent pas se prêter au modèle d'agence.

#### Encadré 4.1. Les agences néerlandaises (suite)

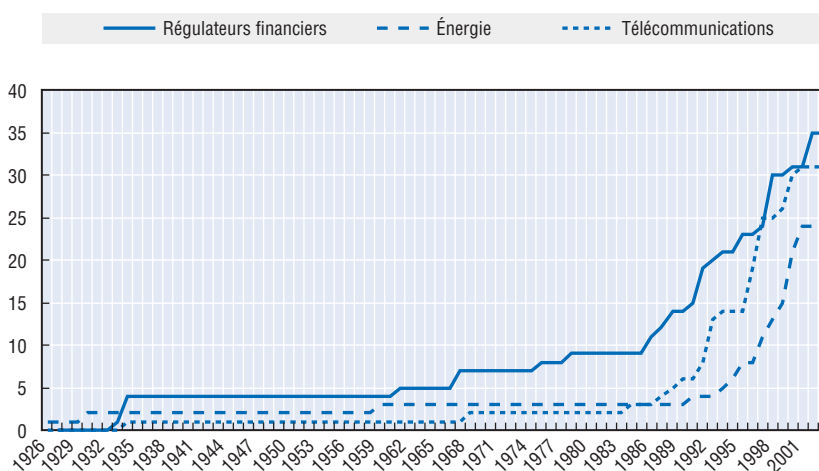
Les conditions nécessaires pour créer une agence sont devenues beaucoup plus rigoureuses dans la période qui a suivi la première évaluation effectuée à l'échelle nationale en 2002. Aujourd'hui les douze conditions à remplir pour créer une agence sont essentiellement : la présentation d'une analyse environnementale, une définition claire et précise de services mesurables, une description des processus opérationnels, un modèle de coûts, un modèle d'évaluation, un cycle de planification et de contrôle externes orientés vers les résultats, une identification des risques et de différentes conditions s'appliquant aux agences ayant opté pour une comptabilité en droits constatés.

Source : Inspiré de Oosterroom (2002a et 2002b).

### 6.1. Régulateurs indépendants

Une troisième évolution distincte mais liée aux deux autres est la création de régulateurs indépendants. Le nombre d'instances régulatrices indépendantes, dotées de pouvoirs délégués pour mettre en œuvre des actions spécifiques, a augmenté sensiblement dans les pays de l'OCDE. Cette évolution a accompagné la démarche de déréglementation et de privatisation en cours dans les pays de l'OCDE depuis le début des années 70. Ils sont nombreux à avoir créé ou à mettre en place de nouvelles régulations visant à faire mieux fonctionner les marchés des services tels que l'électricité et l'eau,

Graphique 4.1. Évolutions concernant les autorités régulatrices indépendantes dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2004e).

pour les télécommunications, les services financiers, le domaine social ou l'environnement<sup>2</sup>. Les instances régulatrices indépendantes jouent un rôle important en trouvant le bon équilibre entre l'intérêt du public en termes d'accès aux services collectifs à un coût raisonnable, d'une part, et les impératifs commerciaux du fournisseur tout en veillant à préserver l'ensemble du système d'éventuelles ingérences politiques.

## 7. Un zoo organisationnel<sup>3</sup> ?

Des données fragmentaires indiquent que, dans quelques pays de l'OCDE, ces agences indépendantes qui fonctionnent au sein de l'administration centrale représentent à présent plus que 50 % des dépenses publiques et de l'emploi public.

### Encadré 4.2. Exemples d'administration indépendante dans plusieurs pays de l'OCDE

- Au Royaume-Uni, il existe à l'heure actuelle 131 agences exécutives employant plus des trois quarts de la fonction publique. Toutes les agences exécutives ont été créées dans les 15 dernières années. En outre, il y avait, en mars 2000, 1 035 organismes publics non ministériels dont les effectifs dépassaient 115 000 personnes et les dépenses annuelles s'élevaient à environ 24 milliards de livres sterling.
- En Espagne, les dépenses des entités administratives (y compris celles qui fournissent des biens et services dans le cadre d'une activité commerciale, sans être des entreprises d'État) représentent plus de 51 % du budget ; toutefois, la majeure partie de ces dépenses va à l'administration de la sécurité sociale.
- La Suède compte environ 300 agences centrales et un faible pourcentage seulement de fonctionnaires est employé dans les ministères proprement dits.
- En France, il existe environ 1 300 établissements publics nationaux et on estime que les collectivités locales ont créé 50 000 établissements publics.
- En Nouvelle-Zélande, 79 entités de la Couronne ont été créées (sans tenir compte des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, des commissions de chasse et de pêche et des conseils des réserves) ; elles emploient quelque 80 % des agents du secteur public et représentent 58 % des dépenses de la Couronne.
- En Allemagne, 6 % seulement des agents publics fédéraux sont employés directement dans des ministères fédéraux ; 22 % le sont dans les agences fédérales et 40 % appartiennent au personnel civil de la défense.



### Encadré 4.2. Exemples d'administration indépendante dans plusieurs pays de l'OCDE (suite)

- Aux Pays-Bas, les agences représentent quelque 30 % de la fonction publique et, selon les estimations, le chiffre devrait être de 80 % en 2004. Il faut y ajouter 339 organismes administratifs autonomes (ZBO).

Source : Extrait de OCDE, 2002a.

Toutefois, il n'existe pas de classification universellement admise des instances indépendantes qui diffèrent considérablement entre elles en termes d'organisation, de statut juridique et de degré d'autonomie en matière de gestion ou d'indépendance politique. Pour l'essentiel, les administrations publiques ont eu recours à trois méthodes principales pour éloigner ces organes des ministères clés<sup>4</sup>.

#### 1. Une structure supérieure de gouvernance :

- Une hiérarchie différente des ministères traditionnels verticalement intégrés, rapportant directement au ministre, au principal responsable du ministère et, dans des cas assez rares, au chef du gouvernement ou à l'ensemble du gouvernement. Le directeur général est généralement désigné par des procédures différentes de celles applicables dans la fonction publique traditionnelle. Il peut être nommé par le ministre sectoriel (avec parfois l'approbation de l'ensemble du gouvernement ou celle du Parlement) ou, le cas échéant, par le conseil d'administration.
- Des compétences différentes au sommet de la hiérarchie. Le directeur général a généralement en charge l'organisation générale, la gestion et la politique du personnel ainsi que les procédures financières et autres, notamment en matière d'éthique et de discipline. La conception des programmes est partagée entre le ministre ou le ministre sectoriel, le conseil d'administration (le cas échéant) et le directeur général. En fonction de la nature de l'organisme, le ministre peut l'informer des attentes et politiques du gouvernement, donner des instructions au conseil d'administration, prendre part aux décisions d'apport de capitaux, contrôler les résultats et déterminer la nature des réglementations.
- Conseils d'administration. Dans certains cas, ces organismes sont dirigés par un conseil d'administration, composé généralement de hauts fonctionnaires désignés par le gouvernement central, mais aussi d'autres représentants du secteur privé et de la société civile. Le conseil d'administration a de larges pouvoirs de prise de décision stratégique, qui peuvent comprendre la mise au point de politiques et stratégies, la

fourniture d'informations sur les objectifs et leur réalisation et le respect des valeurs fondamentales ainsi que des prescriptions juridiques et financières. Il peut même désigner le directeur général. C'est généralement le ministre qui désigne les membres du conseil d'administration et, le plus souvent, il a un rôle à jouer dans la nomination du directeur général.

- Conseils de gestion. Dans d'autres cas, l'organisme est dirigé par un conseil de gestion composé de responsables de l'agence et de fonctionnaires du ministère de tutelle et du ministère des Finances et, parfois, de membres extérieurs. Le conseil de gestion ne dispose pas généralement des pouvoirs conférés aux conseils d'administration concernant la prise de décision stratégique et la définition des actions à mener.
- Conseil consultatif. Enfin, la direction d'une agence ou autorité peut être partagée entre le ministère ou le ministre sectoriel et le directeur général, mais sur avis d'un conseil consultatif sans pouvoir de décision.

2. Un dispositif de contrôle différent :

- Statut du personnel. En fonction du type d'organisme, le personnel peut être régi par le droit commun de la fonction publique, avec des assouplissements pour la classification, la rémunération, les primes, le recrutement et l'avancement. Dans d'autres cas, le personnel ne relève pas de la fonction publique et est régi par le droit commun du travail.
- Règles budgétaires, comptables et financières. En fonction du type d'organisme, le financement pourra être totalement assuré par l'impôt, ou partiellement ou totalement couvert par des redevances d'utilisation ou des recettes de source privée. L'organisme pourra être autorisé à emprunter, à prêter et à reporter ses excédents.

3. Une certaine autonomie de gestion<sup>5</sup> :

- Il y a autonomie de gestion lorsque les dirigeants de l'organisme peuvent prendre les décisions concernant son organisation générale, sa gestion financière et la gestion de son personnel sans intervention constante du ministre ou du ministère de tutelle ou sans que celui-ci ait à approuver ces décisions. Même si c'est le cas dans de nombreux pays, ces organismes semblent avoir acquis dans une proportion croissante une ample autonomie de gestion.
- Gestion contractuelle : Un grand nombre de ces organismes ont des relations contractuelles ou quasi contractuelles avec leur ministre ou ministère de tutelle. Les objectifs sont fixés conjointement avec le ministère de tutelle et le directeur général et (le cas échéant) les organes de

direction ; le directeur général rend compte de l'exécution de ces objectifs et en assume la responsabilité.

- **Budgétisation et gestion axées sur les produits/les résultats :** Dans de nombreux cas, la gestion contractuelle va de plus en plus de pair avec une budgétisation et une gestion axées sur les produits/les résultats. On assouplit de plus en plus les contrôles sur les moyens.
- **Budgétisation pluriannuelle :** De plus en plus, les gouvernements s'efforcent d'établir des dotations budgétaires pluriannuelles pour ces organismes en contrepartie d'engagements sur les résultats.

## 8. Dans quelles mesures les organismes indépendants sont-ils une réussite ?

En ce qui concerne les organismes dotés d'une certaine autonomie de gestion, diverses études administratives internes mettent en évidence l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités ou d'importants changements des mentalités. Un rapport au Royaume-Uni fait état des « changements révolutionnaires obtenus par l'administration publique dans les mentalités, les processus et la transparence des services directement rendus par l'administration centrale » (H.M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002, p. 5), et aussi de « véritables améliorations des services au public et d'un resserrement de l'attention portée aux résultats et à la planification commerciale ». En 2002, une évaluation par le gouvernement néerlandais du nouveau modèle de ses agences a conclu que le modèle de l'agence contribue réellement à améliorer l'efficacité (Oosterroom, 2002b).

Il importe aussi de signaler qu'au cours des 50 dernières années, seuls quelques organes autonomes ont été réintégrés à la hiérarchie traditionnelle. Nombre de pays tentent de mettre en place des structures organisationnelles différentes pour trouver les formes institutionnelles qui répondent le mieux à leurs propres besoins, mais l'idée selon laquelle certains éléments importants de l'administration publique centrale doivent être indépendants n'est pas remise en cause. Le débat s'articule actuellement autour de la question de savoir quels éléments institutionnels assurent le meilleur équilibre entre l'autonomie et le contrôle.

### 8.1. Quels sont les nouveaux défis à relever en matière de gouvernance ?

Il semble de plus en plus évident que les pays de l'OCDE qui ont délégué beaucoup de responsabilités aux instances indépendantes se penchent actuellement sur les difficultés qui en découlent. Jusqu'à présent, elles ont fait état des problèmes suivants qui se posent du fait de la gouvernance partagée :

- Le grand nombre des formes nouvelles d'organisation et de la gouvernance, des régimes de gestion et des procédures de notification, donne une image floue des modalités de fonctionnement du système. Les ministères sont obligés d'adapter leurs mécanismes de contrôle et de pilotage à des types d'instances trop nombreux. La tutelle d'ensemble du parlement s'en trouve affaiblie et la confiance des citoyens dans le système risque d'être atteinte du fait de sa complication qui le rend difficile à comprendre. Quelques pays de l'OCDE ont résolu ce problème en adoptant une législation qui couvre l'ensemble des activités et définit les options constituées par les différentes structures organisationnelles dans le secteur public en créant des normes pour leur gouvernance.
- La délégation des responsabilités à des instances indépendantes a rendu difficile la coordination des travaux des administrations publiques. La cohérence de l'administration publique pâtit d'un manque de coordination dans la définition des objectifs, mais aussi dans la manière dont elle fonctionne pour atteindre ces objectifs. Le manque de coordination risque aussi d'induire des chevauchements et doubles emplois des activités, ce qui serait d'autant plus préjudiciable que les services indépendants sont plus difficiles à restructurer que les services classiques des ministères.
- De plus, et c'est sans doute le plus important, la gouvernance partagée comporte des risques inhérents pour le contrôle démocratique et l'obligation de rendre compte. Lorsque les instances sont soustraites à la supervision immédiate et présentent une structure de gouvernance plus complexe qui fait appel à d'autres parties prenantes que les ministères de tutelle, le contrôle politique de ces instances risque d'en pâtir. Faute d'un pilotage adapté, les instances indépendantes pourraient suivre des orientations favorables à leurs propres intérêts sans tenir compte des impératifs de l'action publique. Qui plus est, les règles du budget et de la gestion basés sur les produits et les résultats exigent que les instances compétentes aient dans ce domaine des capacités importantes auxquelles elles ne sont, dans bien des cas, pas préparées. Outre le risque d'une insuffisance non diagnostiquée des résultats, cette situation peut aussi se traduire par une augmentation de la corruption.

Toutefois, tous ces risques ne s'appliquent pas à tous les types de services indépendants. Ils varient considérablement en fonction des divers aspects institutionnels.

Il est possible de tirer des conclusions de l'expérience vécue par les pays de l'OCDE quant aux conditions essentielles de mise en place, pour la plupart d'entre eux, d'un système de gouvernance réussi et durable. Ces conditions comprennent un cadre juridique et institutionnel solide qui limiterait le nombre des types d'instances indépendantes, les doterait d'une base juridique claire et justifierait toute dérogation aux règles prescrites. Par

ailleurs, donner à chaque instance une structure soigneusement élaborée a la même importance que de prévoir un processus progressif pour l'introduction de nouveaux types organisationnels. Les organismes ne seront pas tous prêts en même temps à accepter un degré d'autonomie élevé, d'autant que les administrations publiques devront s'assurer qu'ils disposent d'un nombre suffisant de responsables disposés à travailler à titre indépendant dans un environnement orienté vers les résultats. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans les pays relativement petits.

Il se peut aussi que les ministères responsables de suivre les instances indépendantes soient plus lents à s'adapter à la gestion fondée sur les résultats que les services nouvellement créés, ce qui pose un véritable problème pour la mise en place d'un système de gouvernance partagée apte à bien fonctionner.

En tout état de cause, le renforcement des capacités prend du temps. Il faut des mois, parfois même des années, pour transformer une partie de la hiérarchie d'un ministère traditionnel en un organe indépendant qui fonctionne bien, et pour que le ministère de tutelle soit en mesure d'en assurer le pilotage dans de bonnes conditions. Pour que tout fonctionne bien, l'initiative ne peut pas venir de la seule direction, mais dépend de la coopération et de la sensibilisation des deux parties.

## 9. Trouver le juste équilibre entre les avantages et les risques des changements organisationnels

En conclusion, le changement structurel peut être un levier puissant pour faire advenir la réforme mais il comporte aussi certains risques car il est

Tableau 4.1. **Correspondance entre les caractéristiques organisationnelles des agences, autorités administratives et établissements publics et les raisons de leur création**

Raisons de leur création	Caractéristiques organisationnelles		
	Structure différenciée de gouvernance	Dispositif différencié de contrôle	Autonomie de gestion
<b>Spécialisation et orientation sur les besoins des clients</b>	Possible	Possible	Nécessaire
<b>Culture managériale et orientation produits/résultats</b>	Possible	Possible	Nécessaire
<b>Règles administratives et financières allégées</b>	Possible	Nécessaire	Pas nécessaire
<b>Indépendance d'action</b>	Nécessaire	Pas nécessaire	Possible
<b>Continuité de l'action</b>	Nécessaire	Possible	Possible
<b>Participation de la société civile</b>	Nécessaire	Possible	Possible
<b>Partenariats de collaboration</b>	Nécessaire	Possible	Possible

Source : OCDE, 2002a.

souvent coûteux et perturbant à court terme, tandis que ses avantages sont plus lents à se manifester. C'est vrai en particulier lorsque la réorganisation doit permettre de distinguer le gouvernement de celui qui l'a précédé ou donner l'impression qu'on est actif alors qu'on évite les décisions délicates. Les réorganisations peuvent troubler l'attention du personnel, accroître l'insécurité du personnel et détourner l'attention de la direction des difficultés immédiates. Si d'importants changements surviennent dans le personnel, le temps requis pour procéder à de nouvelles nominations peut coûter fort cher et l'on risque aussi de perdre la mémoire, les réseaux et les valeurs institutionnels.

Les conséquences des changements structurels vont parfois au-delà de l'intention première et peuvent influencer non seulement le processus de décision et la mentalité de l'organisation concernée, mais aussi la totalité du processus de prise de décision de l'administration publique. Les administrations publiques doivent donc prendre conscience des coûts directs et indirects de l'adaptation des mécanismes de l'État à l'évolution de la situation nationale, et/ou des alternatives possibles. Il est donc important de faire en sorte que le seuil de tolérance pour la création de nouveaux services soit élevé et que les impératifs correspondant aux différentes formes d'organisation soient dans bien des cas clairement énoncés dans la législation et que les autres possibilités de résolution du problème soient pleinement prises en compte. Les options autres que les changements structurels comprennent l'amélioration des processus de décision, la gestion basée sur les résultats, les processus de contrôle et de reddition de comptes, la conception des programmes, les processus administratifs et financiers, les niveaux de ressources et le leadership.

La tendance à fusionner et séparer les fonctions du secteur public en vertu de motivations politiques, tandis que les portefeuilles ministériels sont modifiés par des considérations relevant de l'action publique ou politique, semble devoir s'intensifier parce qu'elle s'intègre désormais à la panoplie gouvernementale de persuasion de l'opinion publique. Pour que la fonction publique soit en mesure de s'adapter à ces changements sans perte inutile de son aptitude à servir l'État et le public, il est important que les fonctionnaires de haut rang puissent assumer d'autres fonctions à l'intérieur du service et qu'il existe une mentalité de l'administration publique qui transcende la diversification des ministères et des directions.

Il importe aussi de rappeler que les changements apportés aux structures organisationnelles ne garantissent pas, à eux seuls, des changements de qualité de gestion. Par exemple, la séparation d'un ministère en plusieurs entités ne peut, en elle-même, induire plus de concentration sur des tâches plus précises, ou une meilleure gestion, si d'autres incitations ne sont pas mises en place. Pour réaliser les objectifs des changements de structures, il faut des dirigeants capables qui pilotent une démarche bien définie qui vise

l'alignement des orientations, des procédures et, en fin de compte, des cœurs et des cerveaux du personnel, avec les finalités de l'ensemble de l'État.

On a procédé récemment avec beaucoup de succès à une création massive d'agences au sein du service public dans trois pays de l'OCDE – la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni. Cette façon de procéder existe depuis bien plus longtemps dans les pays scandinaves et notamment en Suède. Il y a, à ce propos, deux points très importants à prendre en compte. Premièrement, les différences sont considérables entre la façon dont ces pays ont mis en place et géré ces instances plus indépendantes. Deuxièmement, leur réussite dépend dans une très grande mesure de la nature de la culture politique et administrative plus générale dans laquelle ces instances sont insérées. Une même structure organisationnelle placée dans un autre cadre institutionnel donnera des résultats différents.

## 10. L'utilisation de la procédure budgétaire pour la réaffectation des ressources et la reconfiguration stratégiques

Après des décennies de croissance annuelle du pourcentage des dépenses publiques dans le PIB, les pays membres de l'OCDE ont commencé à partir des années 70 à se heurter à de sérieuses difficultés budgétaires et ont été contraints de plafonner les dépenses publiques – en particulier la charge de la dette publique – à un niveau supportable. Cette situation a obligé les gouvernements à faire usage de la procédure budgétaire de façon plus agressive et plus stratégique. C'est pour rendre cette politique plus efficace que certains gouvernements ont commencé – autre tendance importante – à concevoir leurs budgets sur une plus longue période. Les limites de l'annualité budgétaire avaient tendance à aller à l'encontre de l'efficacité dans la mesure où elles incitaient les fonctionnaires à tricher avec la chronologie des dépenses au lieu de trancher dans le vif.

Le changement le plus important a été le passage à une procédure budgétaire « descendante ». La conséquence, c'est qu'au lieu de décider dans le détail des services publics qui étaient nécessaires pour inscrire ensuite dans le budget les ressources totales requises, les gouvernements ont pris une décision sur la limite totale des dépenses nécessaires aux administrations (ce chiffre étant parfois ventilé par grands secteurs) pour répartir ensuite les masses financières entre les différentes activités dans le cadre fixé par cette limite. Le budget a ainsi cessé d'être un dispositif financier pour devenir un outil de gestion stratégique. De nombreuses directions du Budget se sont vues en outre confier un nouveau rôle en tant que secrétariat de la gestion stratégique de l'ensemble des administrations publiques. La tendance à une procédure budgétaire descendante a été en outre renforcée lorsque l'UE a fixé des plafonds aux déficits publics de ses membres.

Les phases de transition qu'ont traversées les gouvernements au cours des années 80 et au début des années 90 n'ont pas été en général dépourvues d'à-coups. Durant cette période, les tensions budgétaires étaient dues le plus souvent à une augmentation de la demande et des coûts des services tout particulièrement dans les domaines de la santé, de la sécurité sociale et de l'éducation ainsi qu'à une stagnation des recettes due à des résultats macroéconomiques médiocres. Lorsqu'il est apparu que certaines pressions à la hausse des dépenses n'étaient pas liées à la conjoncture et que les déficits continuaient à augmenter, les gouvernements ont été contraints d'agir en force et de ramener la dette et les dépenses publiques à un niveau supportable. Ces épisodes, dont on a eu plusieurs exemples dans les pays de l'OCDE, peuvent être décrits comme des réformes de type « *big bang* » (OCDE, 2005d). Le gouvernement en cause annonce son intention de diminuer ou de réaffecter les dépenses publiques car c'est un cas de force majeure pour la nation, puis il confie à un groupe de haut fonctionnaires d'administration centrale le lancement d'un processus descendant d'amputations budgétaires qui se poursuit jusqu'à ce que l'objectif soit atteint ou que le soutien politique disparaisse. Ces ajustements sont habituellement douloureux tant pour la classe politique que pour l'administration, mais ils semblent inévitables.

Ces coupes budgétaires transversales, associées à la prise de conscience qu'il ne s'agit pas d'un expédient budgétaire temporaire, obligent les services publics à trouver des possibilités de réaliser de véritables économies à long terme et de trouver des gains d'efficacité de sorte qu'ils puissent continuer à s'acquitter de leurs responsabilités avec des moyens plus restreints. Ces contraintes ont eu tendance à encourager les changements de structure et de procédure et une réflexion créatrice sur la gestion du secteur public.

Dans les années 90, les modèles de réaffectation des ressources ont changé de manière générale. Durant cette période, les causes de la réaffectation ne tenaient pas tant aux tensions budgétaires qu'à une abondance budgétaire. Bien des pays ont connu pendant cette période une forte croissance économique et les réaffectations ont souvent été liées à une réorientation des priorités politiques ou de dépenses excessives dans le cadre de programmes particuliers, souvent dans le domaine de la sécurité sociale ou des subventions au secteur privé qui se sont révélées être mal conçues. L'abondance budgétaire, par opposition aux tensions budgétaires implique en général un ajustement des programmes (des extensions dans ce cas) dans des domaines précis et pas des ajustements généraux. Les extensions de programmes ont été orientées dans différentes directions au cours des années 90 dans les pays de l'OCDE mais on constate une tendance assez générale à la hausse des dépenses d'infrastructures, d'éducation et de santé.

À la fin des années 90, la situation budgétaire a commencé à se tendre à nouveau mais cette fois les réactions ont été différentes. De nombreux pays



ont renforcé leurs règles budgétaires et les règles de la discipline budgétaire et ont tenté d'éviter de cette façon les expériences pénibles des années 80. Certains ont adopté ou renforcé des procédures ayant pour but un examen périodique plus systématique des programmes en place afin d'éviter les réductions de type « *big bang* » du passé. Les exemples les plus notables de ces procédures d'examen sont la procédure d'examen des dépenses au Royaume-Uni et la procédure d'examen interministériel de l'action à mener aux Pays-Bas. Voir l'encadré 4.3 pour plus de détails.

### Encadré 4.3. **Bien concevoir les mécanismes de réexamen des programmes**

Études de cas :

- Royaume-Uni : réexamen des dépenses 1998.
- Pays-Bas : réexamen interministériel des politiques.

Parmi les nombreux efforts qui ont eu pour but de mettre en place un réexamen permanent des programmes de façon à faciliter une réaffectation ciblée des dépenses, seuls les Pays-Bas et le Royaume-Uni paraissent avoir réussi dans ce domaine. Le Canada et la Nouvelle-Zélande avaient essayé d'instaurer un dispositif similaire, mais dans les deux cas, le dispositif ne s'est pas révélé durable, même si les autorités continuent d'agir pour atteindre cet objectif. Le système d'évaluation des programmes PART (Program Assessment Rating Tool) introduit aux États-Unis pourrait avoir plus de succès, même s'il est trop tôt pour en juger. Vu l'intérêt que suscite la mise en place de mécanismes de réexamen des programmes, on décrira ci-après les dispositifs de réexamen des dépenses et de réexamen interministériel des politiques.

#### **Le réexamen des dépenses**

Le gouvernement du Royaume-Uni a mis en place, dans le cadre des vastes réformes budgétaires de 1998, un réexamen biennal des dépenses destiné à planifier les dépenses des ministères pour les trois années suivantes. Les réformes se sont efforcées de remédier à trois grandes critiques du régime précédent : il n'établissait pas de distinction entre les dépenses d'équipement et les dépenses courantes, il était axé sur les ressources et pas sur les résultats, et l'horizon annuel pris en compte n'était pas satisfaisant pour une bonne planification. Le réexamen des dépenses s'applique aux dépenses discrétionnaires (à l'exception de celles qui concernent les transports et la santé) et fixe, par le biais des accords de service public (PSA), les nouveaux plans de dépenses et de résultats pour deux années se situant au-delà de l'horizon des plans en vigueur. Les dépenses non discrétionnaires, dites « gérées annuellement » (AME), sont également exclues du réexamen.

### Encadré 4.3. **Bien concevoir les mécanismes de réexamen des programmes** (suite)

Ce dispositif a été adapté chaque année depuis qu'il est en place, mais ses principales étapes restent les mêmes. Le réexamen dure environ un an et comporte essentiellement les étapes suivantes (sur la base du réexamen 2002).

- Le Chief Secretary (ministre du Budget) porte à la connaissance des ministères le cadre du Réexamen.
- Le Comité du gouvernement pour les services publics et les dépenses publiques (PSX) (présidé par le Chancelier de l'Échiquier) réunit les ministres pour examiner les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et examine les documents transmis par chaque ministère qui exposent les grands enjeux stratégiques.
- Les ministères soumettent au Trésor une analyse des ressources et un projet d'accord de service public. Ces accords décrivent les résultats que les ministères entendent réaliser au cours de la période considérée avec les moyens dont ils sont dotés.
- Le budget de mars prévoit les recettes au cours de la période couverte par le réexamen des dépenses et, à partir de cette prévision, définit une enveloppe pour les dépenses publiques totales, en distinguant les dépenses courantes et les dépenses d'équipement.
- Les analyses des ressources et les projets d'accords de service public sont étudiés par les équipes du Trésor chargées des dépenses et par les ministres du Trésor ; des négociations ont lieu au niveau des hauts responsables et au niveau ministériel entre le Trésor et les différents ministères.
- Les plans ministériels de dépenses et les accords de service public sont examinés et adoptés par le Chancelier de l'Échiquier, le Premier ministre et les ministres concernés. Les résultats du réexamen sont rendus publics ; les plans de dépenses résultant du réexamen ne peuvent alors plus être reformulés.

#### **Le réexamen interministériel des politiques**

La procédure dite de « reconsidération » mise en place aux Pays-Bas en 1981 est à la base du système actuel de réexamen des programmes. Elle avait pour but de réexaminer les politiques en vue de dégager des solutions plus économes, les économies devant être obtenues de préférence par l'amélioration de l'efficacité mais, si nécessaire, elles pouvaient prendre la forme d'une réduction au niveau du service. Seules les solutions de même coût ou d'un coût moindre pouvaient être envisagées. Chaque réexamen devait aboutir au moins à une solution réduisant de 20 % les dépenses au bout de quatre ans par rapport à l'estimation du moment pour la dernière

### Encadré 4.3. **Bien concevoir les mécanismes de réexamen des programmes** *(suite)*

année prise en compte. Dans les années 90, la procédure de reconsidération a progressivement été adaptée aux évolutions économiques. On a mis fin à l'obligation d'élaborer une solution se traduisant par des économies de 20 % et le réexamen a été de plus en plus axé sur les changements institutionnels.

Néanmoins, les principaux éléments de procédure et d'organisation n'ont pas été modifiés depuis 1981 :

- C'est le ministre des Finances qui propose les activités devant faire l'objet d'un réexamen et le gouvernement approuve environ 10 réexamens par an.
- Le réexamen est conduit par des groupes de travail à faible effectif où sont représentés le ministre concerné, le ministre des Finances et le ministre des Affaires générales (le Premier ministre) (l'activité étant souvent de nature interministérielle, les ministres de plusieurs portefeuilles sont représentés). C'est le ministère des Finances qui assure le secrétariat pour tous les réexamens.
- Des experts externes peuvent être également invités à ces travaux et, à l'heure actuelle, les groupes de travail qui conduisent le réexamen sont généralement présidés par des personnalités indépendantes (professeurs d'université, fonctionnaires qui ne sont pas en charge des mesures à réexaminer). La procédure au sein du groupe de travail ne comporte aucun droit de veto contre les propositions formulant d'autres solutions ou contre la mention d'informations factuelles dans le rapport.
- L'ensemble de la procédure est supervisé par une petite commission interministérielle de hauts fonctionnaires dont le Directeur général du budget assure la présidence et par une commission ministérielle composée de quelques ministres et présidée par le Premier ministre.
- Tous les rapports sont rendus publics et soumis au parlement. Le réexamen doit s'achever au printemps, de façon que le ministre concerné et le ministre des Finances puissent exploiter ses résultats pendant la préparation du budget. Le ministre concerné peut utiliser les résultats du réexamen, par exemple, pour se conformer aux obligations de compensation résultant des règles de discipline budgétaire. Le ministre des Finances peut utiliser les résultats du rapport lorsqu'il négocie avec les autres ministres ou lorsqu'il prépare une opération générale de réduction des dépenses. En dehors de cette utilisation dans la procédure budgétaire, le ministre concerné doit établir lors de chaque réexamen une déclaration qui, après avoir été approuvée par le gouvernement, est soumise au parlement. Un rapport résumant tous les réexamens est soumis au parlement dans le cadre du mémorandum budgétaire annuel.

### Encadré 4.3. **Bien concevoir les mécanismes de réexamen des programmes** (suite)

En définitive, ces deux mécanismes ont pour but d'aider à la prise de décision en ce qui concerne la répartition des ressources et les possibilités de réaffectation. Néanmoins, plusieurs différences du point de vue de la procédure budgétaire et du système politique font qu'on a affaire à des modèles assez dissemblables de réexamen des programmes. Au Royaume-Uni, le dispositif est biennal et fait partie intégrante du système plus large de répartition des ressources et de gestion des performances. Le réexamen couvre tous les programmes ministériels et il est conduit par le ministère concerné (en concertation avec le Trésor). Le rapport final est rendu public, mais les diverses recommandations ont valeur d'avis pour le ministre et pour le gouvernement. Aux Pays-Bas, en revanche, le réexamen est axé sur un petit nombre d'activités (10 environ) chaque année et le réexamen, de même que les recommandations, concernent uniquement ces activités. Le réexamen est conduit par des groupes de travail interministériels auxquels participent fréquemment des experts externes, qui les président d'ailleurs souvent. Les recommandations formulées dans les réexamens sont rendues publiques et peuvent être utilisées par les ministères ou les autorités centrales, le gouvernement ou les partis d'opposition.

Enfin, l'expérience acquise aux Pays-Bas ces dernières années montre bien que, dans les deux pays, le réexamen entrepris par l'administration a valeur d'avis à l'intention des politiciens et que c'est à ces derniers qu'il incombe de se prononcer sur ces recommandations et sur la façon de les mettre en oeuvre. En 2000-2001, un réexamen des mesures actives du marché du travail a eu lieu pour faire en sorte que ces mesures soient plus efficaces par rapport à leur coût, soient moins complexes et laissent plus de place à la fourniture par des prestataires du secteur privé. Achievé durant l'été de 2001, ce réexamen a recommandé tout un ensemble de mesures de refonte s'accompagnant de sensibles réductions budgétaires. Ces réformes étant très délicates du point de vue politique, leur mise en oeuvre a été difficile et il a fallu attendre l'élection d'un gouvernement de coalition de droite en mai 2002 pour qu'elles se concrétisent.

Source : OCDE, 2005d.

La procédure budgétaire a été le principal instrument utilisé pour notifier et faire respecter les restrictions budgétaires. Comme la procédure et les comptes-rendus y afférents fixent les principales règles pour la généralité du système de gestion publique, l'exécutif s'en sert également comme plate-forme pour les réformes de la gestion publique couvrant des politiques relatives à l'augmentation de la transparence publique, l'accent mis sur la responsabilité en

matière de produits et de résultats, l'amélioration de l'information comptable, les conditions d'octroi des subventions, et les changements concernant les transferts de compétences et l'autonomie des organismes indépendants.

## 11. Défis futurs et constats

**Les États doivent continuer à adapter leurs structures et réaffecter leurs ressources.** Le rythme auquel les sociétés sont en train de changer signifie que les pouvoirs publics doivent sans cesse adapter leurs structures et réaffecter leurs ressources s'ils veulent s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficace. La tendance fort ancienne des gouvernements d'accepter les dispositions structurelles comme une « donnée » intangible sera difficile à conserver à l'avenir. Tout aussi intenable sera la tendance fortement ancrée de procéder dans le budget de manière incrémentielle.

La capacité d'examiner globalement les organisations du secteur public et de procéder aux modifications opportunes face à toutes les pressions qui s'exercent sur le secteur public est essentielle pour un exécutif moderne.

**Les restructurations ne doivent pas être entreprises à la légère.** En même temps, il y a de bonnes raisons de faire preuve de conservatisme dans une politique des structures. Dans tout domaine d'activité complexe, les individus sont plus efficaces s'ils travaillent dans le cadre d'une organisation, non seulement à cause des avantages de la division du travail et de la spécialisation, mais parce que les organisations « renferment » la culture professionnelle qui fournit les valeurs, la capacité, le savoir et la mémoire dont une action publique efficace a besoin. Il faut des années pour que ces attributs se sédimentent. Ajoutons que les organisations du secteur public ne sont pas simplement un dispositif managérial, mais elles assument en partie la charge d'entretenir la confiance dans le fonctionnement de l'exécutif. Les citoyens s'attendent à ce qu'il y ait de la continuité et de la « lisibilité » dans l'organisation des pouvoirs publics et le changement les déconcerte, même s'il est parfois inévitable.

Qui plus est, les organisations ont besoin de la réputation et des relations professionnelles leur permettant de travailler efficacement avec d'autres organisations et individus au sein de l'administration et en dehors d'elle. De telles relations ne viennent pas toutes seules, elles se méritent à force de temps. Tant que ce tissu de réputation et de relations n'est pas en place, toute nouvelle organisation du secteur public est administrativement et politiquement très vulnérable, ce qui explique l'expérience déprimante de l'empilement des réformes que l'on a constaté dans divers pays membres. Ajoutons pour terminer que s'il est trop facile pour la classe politique ou pour les bureaucrates de changer les structures organisationnelles, il y a un risque réel de voir changer l'organisation, avec tous les coûts annexes et les dégâts collatéraux que l'on peut en attendre, au lieu de régler les problèmes au sein même de l'organisation.

**Une stratégie de restructuration à l'échelle de l'administration.** Que les gouvernements fassent preuve d'activisme ou de conservatisme vis-à-vis de leur mode d'organisation, il existe de très bons arguments qui plaident en faveur d'une vision synthétique de l'administration montrant comment la structure s'articule avec les finalités et les intérêts d'ensemble de l'exécutif, et en faveur de règles et de procédures à l'échelle de l'administration globalement considérée pour assurer le contrôle et la responsabilité démocratique des organismes qu'elle renferme.

Le développement de la comptabilité moderne et de l'informatique a rendu davantage possible d'organiser l'autonomie de gestion des agences publiques. De tels organismes n'en doivent pas moins opérer dans le cadre principal du droit administratif, et leur création ne doit pas se faire aux dépens de la capacité d'intervenir et de rendre des comptes au niveau de l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Les pays qui veulent transformer quelques-uns des principaux organismes ministériels en agences plus indépendantes découvrent qu'il leur faut investir dans le renforcement de leurs mécanismes de coordination et de leurs capacités de pilotage à l'échelon central.

**Davantage d'autonomie pour les ministères dépensiers.** Le passage à une procédure budgétaire descendante et l'octroi à chaque ministère d'un budget global s'est traduit par un grand changement quant au lieu où se prennent les décisions au sein de l'exécutif. Les ministères dépensiers ont acquis maintenant beaucoup plus d'autonomie et ont eu davantage tendance à définir des ordres de priorité au sein de leurs dépenses. Cette liberté a eu de fortes incidences sur la dynamique de la gestion publique dans les gouvernements qui ont emprunté cette voie. Dans certains pays, une partie de cette liberté a été reprise par la formalisation des objectifs de performances et des rapports qui rendent compte de leur réalisation. Cela n'en reste pas moins l'évolution de la gestion publique la plus significative de la période examinée.

L'utilisation stratégique de la procédure budgétaire est apparue comme l'innovation en matière de gestion la plus puissante de la période que nous avons examinée, tant pour la réaffectation des ressources que comme plate-forme des transformations dans la gestion. La décentralisation des responsabilités de la gestion qui a accompagné le budget global a également été importante.

## Notes

1. De même qu'une similitude croissante de l'effectif de leurs conseils des ministres, les pays de l'OCDE manifestent une convergence de la structure d'ensemble de la gouvernance qu'exercent ces conseils. À l'exception de la Nouvelle-Zélande, par exemple, chaque ministère n'a qu'un seul représentant au conseil des ministres et, de manière générale, les processus de décision sont très similaires.

2. Pour une analyse approfondie et plus d'informations, se reporter aux conclusions de la réunion récente sur les autorités de régulation qui a eu lieu à Londres en janvier 2005 [GOV/PGC/REG(2005)5, « Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting »]. Le compte-rendu intégral sera disponible sur l'Internet à l'adresse [www.oecd.org/regref](http://www.oecd.org/regref). Pour une vue d'ensemble comparative des autorités de régulation se reporter à OCDE (2004e).
3. Les sections qui suivent ne se rapportent pas aux organismes de régulation indépendants.
4. Inspiré de OCDE, 2002a.
5. Souvent, un dispositif de contrôle différencié est fondamental pour l'autonomie de gestion. Mais ce n'est assurément pas toujours le cas. Par exemple, les règles de la fonction publique concernant le recrutement et la rémunération peuvent être assouplies pour certains organismes (en autorisant l'application du droit commun du travail), mais avec un contrôle strict de la part du ministère central de tutelle pour le niveau des recrutements, le niveau des rémunérations, etc. À l'inverse, l'organisme peut avoir une autonomie de gestion extrêmement large (avec une marge de manœuvre pour ses ressources) tout en ayant à se conformer aux règles de gestion budgétaire et financière ainsi qu'aux règles de gestion du personnel qui s'appliquent à tous les ministères centraux. Par exemple, les règles générales de la fonction publique relatives au recrutement et à la rémunération pourront s'appliquer à un organisme qui disposera néanmoins d'une large marge de manœuvre pour le niveau de ses effectifs.

## Chapitre 5

### **L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics<sup>1</sup>**



## 1. Introduction

La notion de mécanismes de type marché est large. Au début des années 90, l'OCDE a adopté à ce sujet la définition très complète suivant laquelle ils évoquent « tous les arrangements qui comportent au moins une caractéristique importante des marchés ». Dans le domaine de la prestation de services, les principaux instruments dont il est question sont l'externalisation (sous-traitance), le partenariat public-privé (PPP) et le chèque-service. Citons comme autres exemples de mécanismes de type marché les redevances d'utilisation et l'emploi d'autorisations transférables destinées à affecter et gérer des biens publics dont l'offre est limitée (dans le cas des émissions de gaz à effet de serre, par exemple).

L'emploi de mécanismes de type marché progresse dans les pays membres de l'OCDE bien qu'il existe des différences marquées selon les pays en la matière. Le moteur de cette évolution est le besoin pour les administrations publiques d'assurer une rentabilité accrue de leurs activités. Certains mécanismes de type marché dont les chèques-services sont l'exemple le plus notoire vont au-delà et ont comme principal objectif d'accroître les possibilités de choix offertes aux usagers.

De nombreuses observations montrent que les mécanismes de type marché sont en mesure de garantir de tels gains d'efficacité soit par des coûts moins élevés soit par une amélioration des services. La décision de recourir aux mécanismes de type marché doit être décidée au cas par cas et la spécificité de ces instruments au niveau de leur conception est un élément essentiel de la réussite de leur mise en œuvre.

Les gouvernements qui optent pour un modèle de mécanismes de type marché doivent surmonter des difficultés non négligeables en termes de gestion, distinguer notamment le rôle de l'administration en tant qu'acheteur et prestataire de services. Dans le passé, les administrations assumaient simultanément ces deux rôles. Les administrations publiques doivent alors investir dans des capacités pour spécifier leurs services et dans des compétences de gestion de contrats qu'elles ne possédaient pas en général auparavant. Il s'agit à la fois de nouvelles compétences techniques et d'un changement de mentalité général dans le service public. Par définition, il ne se fera pas du jour au lendemain.

Des préoccupations ont été formulées quant aux répercussions de l'emploi de mécanismes de type marché sur la gouvernance. Actuellement,

leur utilisation est secondaire et s'opère à la marge d'un rôle encore traditionnellement dominant de prestataire de service public. Les inquiétudes en matière de gouvernance vont certainement s'intensifier à mesure que l'emploi de mécanismes de type marché se répandra. Elles concerneront principalement la responsabilité, la transparence, la régularité et l'accès à des mécanismes de réparation pour le citoyen.

Le présent chapitre est consacré aux principaux mécanismes de type marché utilisés dans la prestation de services publics. Il est composé de trois parties qui traitent de l'externalisation (l'externalisation), du partenariat public-privé (PPP) et du chèque-service. Chacune contient une description du mécanisme, une étude de son utilisation dans les pays membres et une analyse des questions clés, en termes de conception et de gouvernance, ainsi qu'une évaluation globale. Un encadré à la fin du document évoque les autres principaux mécanismes de type marché. Il se termine par un récapitulatif des principaux enseignements tirés de l'étude.

## 2. Qu'est-ce que les mécanismes de type marché ?

Une définition large des mécanismes de type marché englobe tous les arrangements qui comportent au moins une caractéristique importante des marchés. Des exemples de sortes particulières de mécanismes de type marché sont décrits dans la section qui suit.

**L'externalisation** est l'opération par laquelle une administration publique établit avec un prestataire du secteur privé un contrat pour fournir, en son nom, des services aux ministères et aux organismes du secteur public ou directement aux citoyens. Selon le pays elle est parfois appelée « impartition », « sous-traitance » (de services) ou « approvisionnement à l'extérieur ». Dans les pays membres, l'éventail de services qui fait l'objet d'externalisation est très large. Il s'étend des services d'assistance aux agents publics (nettoyage des bureaux, restauration), des services professionnels jugés secondaires par rapport à la fonction principale du ministère ou de l'organisme public (technologies de l'information) ou à des fonctions propres à l'État (prisons).

Le **partenariat public-privé (PPP)** a trait au financement, à la conception, à la construction, à la maintenance et à l'exploitation par le secteur privé de ressources d'infrastructure, fonctions qui auparavant était assurées par le secteur public. Les PPP peuvent également impliquer l'achat et le re-développement par le secteur privé de ressources d'infrastructures publiques préexistantes. Dans un partenariat public-privé, une entité unique du secteur privé entreprend de fournir des ressources d'infrastructure publique pour toute la durée de vie de celles-ci, qui est généralement de 20 à 30 ans (à la fin de cette période, la ressource revient habituellement à nouveau à l'État). Le partenaire du secteur privé perçoit une redevance annuelle pour l'utilisation

des ressources. Cette redevance peut être payée par l'État ou au moyen de la taxation des usagers, voire par une combinaison des deux. Les PPP sont aussi appelés projets d'initiatives financières privées (PFI), projets pour le service public ou projets privés. Les PPP sont largement utilisés pour la fourniture d'infrastructures de transport, mais peuvent également concerner les établissements scolaires, les hôpitaux, les immeubles de bureaux, et les infrastructures de traitement de l'eau et d'assainissement.

Dans le cas du **chèque-service**, la prestation de services publics est séparée de son financement. Ce dernier est assuré par l'administration sous la forme d'un chèque-service qui donne droit, à celui qui le détient, de l'échanger contre des services auprès du prestataire de son choix parmi une sélection. Le titulaire d'un chèque-service choisit parmi les prestataires agréés et paye avec son titre. Les chèques-services sont en vigueur dans le domaine de l'aide au loyer des familles à faible revenu, de l'enseignement primaire et secondaire, des services de soins aux enfants et aux personnes âgées.

Chacun de ces mécanismes sera examiné successivement.

### 3. Externalisation

Le but premier de l'externalisation est d'accroître l'efficacité en créant un contexte de concurrence dans la prestation des services. Les dossiers d'analyse d'activités spécifiques dans une optique d'externalisation mentionnent généralement un ou plusieurs des aspects suivants :

- diminuer le coût ;
- bénéficier ponctuellement d'un savoir-faire dont on ne dispose pas en interne ;
- bénéficier à long terme d'un savoir-faire dont on peut disposer librement en fonction des besoins et du moment ;
- remplacer, dans des cas extrêmes, les activités officielles courantes jugées insatisfaisantes. Il s'agit de cas rares qui sont limités aux situations n'ayant pas donné satisfaction pendant longtemps.

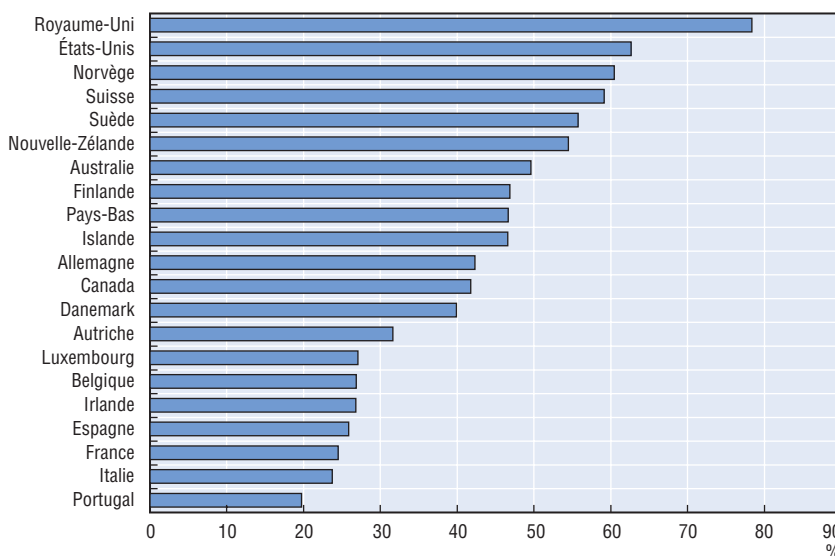
Il est évident que le recours à l'externalisation est de plus en plus fréquent dans les pays membres, bien qu'un chiffre précis soit difficile car les gouvernements ne conservent pas de données périodiques normalisées ou comparables en la matière. Il convient de souligner également que l'externalisation proprement dite n'est pas nouvelle dans les pays membres. Pendant longtemps, le recours à des prestataires de services privés pour la réalisation de divers projets d'infrastructure, par exemple, a été la norme dans la plupart des pays membres. Théoriquement, cette pratique était considérée comme une acquisition (marché public) plutôt qu'une externalisation.

Le graphique 5.1 qui utilise comme données les Statistiques des finances publiques (SFP ; voir Fonds monétaire international, 2001) quantifie l'emploi de l'externalisation dans une série de pays membres. Il étudie la part que représentent tous les achats de biens et services effectués par l'administration auprès de fournisseurs extérieurs dans le total des dépenses hors transferts et paiements d'intérêts. Ce tableau inclut donc des achats qui ne sont généralement pas classés dans la sous-traitance ce qui rend nécessaire de corriger à la baisse les chiffres totaux indiqués de manière appropriée – sans doute une déduction de l'ordre de 15 à 20 %. Ce tableau ne concerne également que les administrations centrales (nationales ou fédérales). Ainsi, les différences entre pays peuvent dans certains cas correspondre à des affectations différentes de fonctions entre les différents échelons d'administration. Il n'en demeure pas moins que les variations importantes entre les différents pays sont frappantes.

Sur la base de ces calculs, le Royaume-Uni a le niveau d'activités externalisées le plus élevé parmi les pays sélectionnés. Son niveau de sous-traitance est presque quatre fois plus élevé que celui du pays qui d'après ces calculs a le niveau de sous-traitance le plus faible. De manière générale, le recours à l'externalisation est beaucoup plus étendu dans les pays anglophones et les pays nordiques et beaucoup moins dans les pays d'Europe

Graphique 5.1. **Externalisation des services officiels**

Achats de biens et services par rapport à la fourniture en interne



Source : Calcul du Secrétariat de l'OCDE sur la base des Statistiques de finances publiques.

continentale. Dans le premier groupe de pays cités, l'externalisation a aussi considérablement progressé ces dernières années. L'accroissement de l'externalisation aux États-Unis, par exemple, est estimé à 33 % sur les dix dernières années (Eggers et Goldsmith, 2003).

Indépendamment de vues divergentes sur le rôle approprié de l'État, les écarts importants entre pays dans le recours à l'externalisation sont également le reflet de la nature du marché du travail du secteur public dans les différents pays. Les pays d'Europe continentale ont tendance à avoir une fonction publique moins souple ce qui rendrait prohibitif le coût de réductions d'effectifs et l'externalisation d'activités (voir le chapitre 6 pour un examen plus détaillé sur la délégation de pouvoirs dans le secteur public).

### **3.1. Activités externalisées**

Dans les pays membres, l'éventail de services qui fait l'objet de sous-traitance est très large. Il peut être subdivisé en trois groupes. Le premier est celui des services d'assistance aux agents publics qui sont généralement les premiers services que les pouvoirs publics externalisent ; ce premier groupe est commun à tous les pays membres de l'OCDE. Dans certains pays, l'externalisation de tels services est pratiquement totale si l'administration a entièrement renoncé à assurer elle-même ces services. Le deuxième groupe est celui des diverses activités jugées secondaires par rapport à la fonction principale du ministère ou de l'organisme public. Ces services vont au-delà des services d'assistance aux agents publics et englobent divers services professionnels de valeur élevée, souvent des services administratifs ou des activités de soutien. C'est le domaine qui a connu ces dernières années la plus forte croissance, mais les variations par pays sont relativement prononcées. Le troisième groupe comprend l'externalisation de fonctions classiques qui étaient auparavant assurées par l'administration. Il s'agit d'activités centrales que beaucoup considèrent comme étant des fonctions intrinsèquement publiques. Ce type de sous-traitance est globalement rare dans les pays membres, mais domine dans certains secteurs de quelques pays. L'externalisation de ces trois groupes de services s'avère par ailleurs de plus en plus intéressante à mettre en œuvre du fait notamment qu'il existe des marchés concurrentiels pour la fourniture de ces services.

Le premier groupe réunit des services tels que le nettoyage de locaux, la gestion d'installations, la gestion des déchets, l'exploitation de points de vente de denrées alimentaires et les services de surveillance. Ces services ont généralement pour dénominateur commun une faible valeur, une intensité de main d'œuvre relativement élevée et ne sont pas jugés critiques pour la mission de l'organisme, même s'ils peuvent l'être dans des circonstances extrêmes, par exemple les services de ravitaillement de l'armée dans des

environnements hostiles ou la protection d'installations à haut risque comme celles des sites nucléaires.

L'exemple dominant dans le deuxième groupe est celui de l'externalisation de l'informatique. Elle a représenté une tendance majeure au cours des dernières années, les prestataires privés prenant en charge une part toujours plus grande de l'infrastructure informatique des ministères et organismes publics. Cela requiert souvent d'étendre l'externalisation aux activités de soutien. D'autres exemples courants de sous-traitance sont ceux des services juridiques, des services de gestion de ressources humaines et des services bancaires et financiers, généralement des services à valeur élevée qui sont secondaires par rapport à la mission principale de l'organisme mais néanmoins déterminants pour ses activités. Une autre caractéristique de ce groupe est que les fonctions sous-traitées sont souvent de nature complexe et nécessitent un changement rapide de l'environnement de travail.

L'exemple « extrême », qui pour beaucoup de citoyens est un service essentiellement public, est l'externalisation des prisons (Australie, Canada, États-Unis, Royaume-Uni). D'autres fonctions clés qui ont été sous-traitées sont les services de secours en cas d'urgence et les services incendie (Danemark) ainsi que des activités d'application telles que l'inspection des denrées alimentaires (Islande) et les services de la cour des comptes (Nouvelle-Zélande).

Le recours à l'externalisation dans le domaine de la santé, de l'éducation et des services sociaux a fait d'importantes incursions dans certains pays. Il s'agit de services de l'emploi (placement), de services diagnostiques, de soins hospitaliers spécialisés, de centres de soins pour enfants, d'éducation, de services d'aide à l'enfance, d'institutions de soins à long terme pour le troisième âge et pour les handicapés. Dans ce domaine, l'externalisation a parfois été motivée par la médiocrité des services des précédents prestataires officiels. Dans certains cas, les contrats sont attribués dans le cadre d'une procédure standard d'impartition. Dans d'autres cas, des contrats sont passés avec différents prestataires ce qui permet à l'usager de choisir son prestataire comme dans le dispositif de chèque-service (se reporter à la section qui suit sur le chèque-service).

L'externalisation des fonctions de recherche et de développement, par laquelle des institutions privées sont en concurrence au niveau du financement des projets, a augmenté significativement ; elle est devenue un domaine dans lequel le retrait de l'administration d'une zone « clé » a été le plus prononcé dans tous les pays membres. Tout aussi courante est l'externalisation de l'assistance technique dans les programmes d'aide extérieure des pays membres. L'emploi de l'externalisation pour l'exploitation de diverses ressources d'infrastructure – transports, distribution d'eau, assainissement – se développe également dans les différents pays membres.

La preuve que l'externalisation a jusqu'à présent augmenté l'efficacité apparaît clairement dans les études approfondies de l'effet de l'externalisation sur la qualité du service et les coûts. Une étude portant sur 66 grandes villes des États-Unis a montré que 82 % d'entre elles étaient satisfaites ou très satisfaites des résultats obtenus, alors que 18 % restaient neutres. Aucune ville n'était insatisfaite. L'étude a permis de constater une amélioration de 25 % en moyenne du niveau des services. Le passage à un environnement compétitif a également permis de faire des économies atteignant 60 % (Dilger *et al.*, 1997). Une étude portant sur 2 000 cas de sous-traitance dans le gouvernement fédéral américain a permis de constater une économie moyenne de 33 % avec des niveaux de service identiques ou supérieurs (Clark *et al.*, 2001). Dans d'autres pays, les économies moyennes ont été estimées à 15-20 % en Australie, à 5-30 % au Danemark, à 20-25 % en Islande et à 20 % au Royaume-Uni.

### **3.2. Problèmes essentiels**

L'externalisation soulève un certain nombre de questions de gouvernance, dont beaucoup s'appliquent d'une manière plus générale à l'utilisation de mécanismes de type marché.

La mise en place de l'externalisation se heurte à de nombreux obstacles. Ceux-ci peuvent être dus aux inquiétudes que le public peut avoir sur la participation du secteur privé à des activités qui relèvent traditionnellement de l'État. La diversité des services externalisés dans les divers pays montre qu'il y a très peu de services qui ne peuvent techniquement pas être sous-traités. Lorsque l'externalisation représente une concurrence directe pour les organismes officiels, on peut rencontrer une forte résistance de la part des fonctionnaires touchés, de leurs syndicats et de leurs alliés politiques.

Certains pays membres ont mis en place des politiques obligatoires imposant des tests de marché (fournisseurs en régime de concurrence) lorsque des fonctionnaires rivalisent avec des prestataires privés pour la prestation de services. Cela peut être utile dans les phases de mise en place d'une nouvelle politique de sous-traitance mais crée un rapport de confrontation. Une méthode plus supportable consiste en une intégration progressive de la politique d'externalisation afin qu'elle devienne un fait établi dans le contexte des décisions de gestion courante. Les restrictions budgétaires serrées sont un stimulant essentiel à cet égard, étant donné qu'elles font appel aux solutions les plus rentables pour la prestation de services officiels. Une telle démarche fait aussi de l'externalisation une occasion plus dynamique de remaniement des services officiels plutôt qu'une considération mécaniste de l'externalisation de services existants.

L'externalisation peut soulever des préoccupations de gouvernance en termes de responsabilité pour les services assurés par un prestataire privé.

C'est particulièrement le cas lorsqu'un service est fourni directement aux citoyens au nom de l'administration.

Dans la prestation traditionnelle de services publics, la responsabilité était essentiellement une affaire interne qui reposait sur des contrôles hiérarchiques portant sur les moyens et les procédures. L'externalisation introduit une séparation entre acheteur et prestataire et exige une spécification des services assurés et des évaluations de performances appropriées. Le but est de renforcer sensiblement la responsabilité. Les performances sont désormais contrôlées à l'aide de normes clairement définies ce qui évite tout éventuel conflit d'intérêts dans la mesure où la même organisation (voire le même agent) est responsable de l'évaluation des performances et assume la fonction de prestataire de service.

Toutefois, la responsabilité peut être floue dans ce cas du simple fait qu'un nouvel acteur a été introduit. Dans le modèle traditionnel, la responsabilité était clairement définie en ce sens qu'une seule organisation était responsable de l'intégralité du processus. Dans le cas de l'externalisation, l'entité publique concernée reste responsable du service assuré, notamment des mesures exécutées en son nom par le fournisseur mais la responsabilité pour l'exécution de mesures particulières incombe soit à l'entité publique ou au fournisseur. Il peut s'avérer difficile pour l'usager de déterminer qui est responsable du service fourni, tout particulièrement si le partage des responsabilités n'est pas clairement établi comme cela peut être le cas.

Dans ce cas, il convient de reconnaître le caractère politique inhérent du secteur public et le rôle qu'il est amené à jouer en se substituant à un cadre purement commercial. Le public et les médias continueront à considérer que le ministre doit rendre des comptes en général et qu'il est responsable des activités spécifiques du fournisseur. De la même façon, les pressions exercées par le public ou les médias qui ont pour cible des activités externalisées particulières peuvent servir à annuler des conditions commerciales particulières d'un contrat, ce qui mène généralement à une renégociation du contrat à un coût plus élevé. Les risques de ce type doivent être pris en compte.

La capacité des pouvoirs publics à sous-traiter efficacement doit être établie et assurée dans le temps. Cela sous-entend à la fois de conserver les connaissances techniques de la fonction sous-traitée et d'acquérir des aptitudes commerciales pour gérer le processus de sous-traitance. Vu les résultats obtenus dans des pays membres, on risque que la capacité technique d'évaluer les options de sous-traitance à l'avenir se perde progressivement à mesure que le secteur public ne fournit plus lui-même le service. Cela peut conduire à une dépendance vis-à-vis du fournisseur habituel lorsque l'activité fait l'objet d'un nouvel appel d'offres ou peut empêcher l'administration



d'assurer à nouveau elle-même le service. Les compétences commerciales inhérentes à l'externalisation sont généralement nouvelles pour le secteur public et doivent être mises en place progressivement. Il importe que ces compétences représentent une fonction de gestion établie et permanente au lieu d'être considérées chaque fois comme un exercice ponctuel. Cet élément a des répercussions importantes sur la gestion des ressources humaines et les structures d'organisation internes.

C'est ce que montre bien le rapport d'une commission du Parlement australien qui examine l'emploi de la sous-traitance par la Défense australienne pour des services d'appui :

*Il est fréquent que le soumissionnaire qui remporte le contrat d'assistance compte sur la possibilité d'embaucher le personnel formé de l'Armée qui sera en sureffectif dans l'Armée après le transfert de la fonction concernée au secteur privé. Du fait de l'embauche d'un personnel déjà formé, le soumissionnaire civil qui remporte le marché peut offrir un prix initial commercialement attrayant pour la capacité d'appui en question étant donné qu'il n'est pas obligé de prendre en compte les coûts de formation du personnel dans le contrat. Le processus est pénalisant pour l'Armée lorsque le soumissionnaire qui a remporté le marché devient un fournisseur en situation de monopole pour le service d'appui en question et que l'Armée est en position de faiblesse quand elle doit renégocier le contrat dans la mesure où elle a supprimé sa propre capacité interne lui permettant d'assurer la fonction en question.*

Joint Standing Committee on Foreign Affairs,  
Defence and Trade, 1998, p. 35

Des questions ont été soulevées quant à la nature de la spécificité du contrat dans le secteur public. Les contrats publics ont tendance à être prescriptifs et orientés vers le processus tandis que les contrats du secteur privé ont tendance à être plus orientés vers les produits (ou les résultats). Plusieurs raisons expliquent cette différence. Premièrement, les organismes publics sont très soucieux des implications de la sous-traitance en matière de responsabilité comme il est indiqué plus haut et se sentent souvent plus à l'aise s'ils utilisent les méthodes traditionnelles. Deuxièmement, c'est peut-être un signe de la réticence des services à l'externalisation destiné à compromettre son succès. Troisièmement, il est peut-être difficile de spécifier les produits (ou les résultats) de manière concrète dans certains cas – auquel cas on peut s'interroger sur la décision initiale d'externaliser l'activité en question. Plus le contrat est prescriptif ou orienté vers les moyens plus il est difficile pour les fournisseurs de faire preuve de flexibilité et d'innovation pour garantir les gains d'efficacité qui constituent la finalité de l'externalisation.

Les études citées plus haut faisant état de gains liés à l'externalisation font apparaître de manière générale que les contrats orientés vers les moyens

et les processus dégagent des économies plus modestes alors que celles-ci sont plus importantes dans le cas de contrats orientés vers les produits (ou les résultats). Une solution innovante pour les administrations publiques est de lancer une procédure d'appel d'offres en deux temps. Dans un premier temps, les pouvoirs publics lancent un appel d'offres mais ne précisent leurs besoins qu'en termes généraux. Les fournisseurs sont invités à se montrer créatifs dans la réponse qu'ils apportent à ces besoins. Sur la base des informations recueillies dans la première phase, l'administration élabore dans une seconde phase un appel d'offres plus détaillé (Healy et Linder, 2003). Cela oblige à trouver un juste équilibre entre efficacité (flexibilité) et spécificité.

En général, la souplesse ou liberté laissée au fournisseur doit être contrebalancée par la notion de régularité ou d'égalité de traitement qui est la marque du secteur public. La liberté laissée au fournisseur peut poser problème si le prestataire se voit attribuer « l'autorité de l'État » pour déterminer les critères ou degrés d'admissibilité permettant de bénéficier de certains services (gestion des dossiers dans le domaine des services sociaux, par exemple). De la même manière, les fournisseurs peuvent offrir des services à différents groupes de clients de diverses façons. Un prestataire de services de placement sous-traités par l'agence pour l'emploi peut décider de fournir à un client une bicyclette pour se rendre à son travail. Ainsi, le prestataire s'assure le règlement par l'État d'une prestation qui a consisté à trouver un emploi à cette personne. Toutefois, une autre personne peut se trouver dans une situation à peu près similaire sans qu'on lui propose de bicyclette. De prime abord, on peut considérer qu'il y a atteinte au principe de régularité du service public. Il relève de la fonction de l'administration en tant que partie au contrat de définir clairement les limites de la souplesse (liberté) accordée dans de tels cas.

Pour que l'externalisation puisse être couronnée de succès, il faut disposer d'un marché des prestations compétitif. L'administration a un rôle clair à jouer dans le développement et le maintien d'un tel marché. Selon les services que l'administration sous-traite, qu'ils portent sur des marchandises ou sur des services hautement spécialisés, il se peut que de tels marchés n'existent pas au moment où l'administration se lance dans l'externalisation. Il devra alors créer ces marchés par le volume de ses achats. Il s'ensuit que les gains d'efficacité totaux réalisés par l'externalisation n'apparaissent que plus tard. L'administration doit également s'assurer que ses politiques de sous-traitance veillent au maintien de la compétitivité des marchés en évitant d'accorder une confiance excessive à un seul fournisseur. D'une manière analogue, la durée et l'importance des contrats individuels peuvent influencer le nombre de fournisseurs potentiels. Autrement dit, les pouvoirs publics doivent être attentifs à l'effet de chaque décision de sous-traitance

individuelle sur le marché des fournisseurs (United Kingdom Office of Government Commerce, 2003).

Le coût le plus bas est généralement le principal critère d'attribution d'un marché. Ceci étant il existe des cas où le fournisseur fait une offre anormalement basse (« *low-balling* ») et engage ensuite des négociations pendant la durée du contrat pour faire monter le prix. De telles pratiques sapent les projets de sous-traitance en question et peuvent avoir pour conséquence que des fournisseurs fiables se retirent des marchés publics en général.

Comme il est indiqué plus haut, il est clair que la transparence se trouve améliorée par la spécification des prestations à fournir ainsi qu'une évaluation appropriée des performances. Comme il est mentionné dans le chapitre 1, certains aspects inhérents aux mécanismes de type marché peuvent toutefois réduire la transparence. La raison est que des informations qui étaient auparavant dans le domaine public sont désormais détenues par des fournisseurs privés et que le droit d'accès du public à ces informations risque d'être limité. Dans le secteur privé, le contenu des contrats n'est généralement pas rendu public, ces informations étant considérées comme sensibles sur le plan commercial. C'est sans doute justifié dans certains cas (protection de la propriété intellectuelle, par exemple) mais ce n'est pas applicable autrement au contexte du secteur public. Il convient de mettre à la disposition du public des informations appropriées pour que des personnes extérieures puissent porter un jugement éclairé sur la décision de conclure le contrat en question. De manière plus générale, les dispositions contractuelles doivent garantir que le prestataire privé transmettra à l'organisme acheteur des informations suffisantes pour que ce dernier puisse actualiser ses connaissances sur l'activité concernée dans la perspective des appels d'offres futurs, et lui permettent d'éviter une mainmise du prestataire privé sur cette activité.

Enfin, le secteur public a mis en place au fil du temps des instruments de réparation destinés au citoyen. Il s'agit entre autres de la législation sur les procédures administratives, des médiateurs, de la liberté d'information et de la protection des personnes qui dénoncent des abus. En règle générale, les dispositions juridiques relatives à ces instruments ne sont pas applicables aux prestataires privés. C'est pourquoi il est important que des mécanismes de réparation appropriés soient prévus dans les contrats. Il est clair que ces dispositifs seront différents selon le cas mais ils s'appliqueront en priorité à la marge laissée au prestataire s'il bénéficie d'une certaine souplesse (liberté) comme il a été mentionné plus haut. Les administrations publiques doivent également veiller à ce que les fournisseurs utilisent des mécanismes appropriés et respectent la vie privée et la confidentialité des informations qui leur sont communiquées sur les citoyens.

### Encadré 5.1. Questions liées au personnel dans le passage à l'externalisation

La manière dont se déroule le passage à l'externalisation est importante. Le personnel est généralement hostile aux initiatives en la matière et son moral peut baisser pendant le processus, qui peut se prolonger sur une longue période pendant laquelle l'anxiété s'accumule, surtout si les communications avec les fonctionnaires sont de mauvaise qualité. L'insécurité causée par le manque d'information a été citée par certains comme la principale source d'inquiétude du personnel dans de telles situations.

Les employés sont souvent transférés chez le fournisseur privé avec la garantie du maintien de leurs conditions de travail, du moins pour une certaine période. En aucun cas on ne peut dire que les conditions de travail vont se détériorer en raison de l'externalisation. Par exemple, un membre du personnel dont la fonction est secondaire par rapport à l'activité principale de l'organisme public a des chances de trouver de nouvelles possibilités de carrière dans une entreprise privée qui se spécialise dans cette fonction « secondaire ».

Il existe, dans l'Union européenne, une législation spécifique pour le transfert des droits des employés en cas de passage chez un prestataire privé. Aux États-Unis, une législation fédérale stipule que certaines prestations (pour les soins de santé, par exemple) proposées par les fournisseurs privés doivent être comparables à celles accordées aux fonctionnaires. Dans certains pays, on préfère la méthode de la « séparation nette » par laquelle l'administration règle les indemnités de licenciement et dans ce cas il n'y a pas de transfert. Les pouvoirs publics peuvent également disposer de politiques donnant au personnel touché par l'externalisation la priorité sur d'autres postes s'ils souhaitent rester au service de l'administration.

### 3.3. Conclusions

L'externalisation s'est considérablement développée au cours des 15 dernières années. Il s'est avéré qu'elle était applicable à une large gamme de services officiels. Exception faite des préoccupations transitoires relatives à la remise en cause d'intérêts établis ou du changement du profil habituel de l'administration, la difficulté se rapporte au degré adéquat de surveillance de la prestation de service sans créer de lien de dépendance, à la nécessité de veiller au maintien des capacités fondamentales présentes et futures de l'administration et à la protection des autres principes essentiels de la gouvernance. Les avantages de l'externalisation en termes d'augmentation de l'efficacité peuvent être considérables, et les services qui ont été sous-traités

sont rarement repris en mains par les administrations. On prévoit que l'externalisation augmentera considérablement dans les années à venir.

#### 4. Partenariat public-privé

Le partenariat public-privé (PPP) a trait au financement, à la conception, à la construction, à la maintenance et à l'exploitation (DBFMO) par le secteur privé de ressources d'infrastructure, fonctions qui auparavant était assurées par le secteur public<sup>2</sup>. La participation du secteur privé aux aspects individuels de DBFMO a été la norme dans la plupart des pays membres pendant longtemps. L'État s'assure alors des services d'architectes du secteur privé pour la conception de ressources, d'entrepreneurs pour leur réalisation et de diverses entités pour la maintenance et l'exploitation. Il s'agit cependant d'activités distinctes avec des entrepreneurs privés différents s'occupant chacun d'un aspect donné de l'activité. Dans le cas des PPP, une seule entité est chargée de l'ensemble de l'infrastructure pour toute la durée de celle-ci. À cet égard, elles peuvent être considérées comme une forme spécialisée d'externalisation à cette grande différence près que le partenaire privé est chargé d'assurer le financement du projet.

Le partenariat public-privé, en tant que concept spécifique, est apparu au Royaume-Uni en 1992. Si ce pays est actuellement de loin le plus grand utilisateur de PPP, le concept s'est toutefois étendu à pratiquement tous les autres pays membres. Le tableau 5.1 est un aperçu des activités traitées en PPP dans différents pays membres.

Les PPP ont le plus fréquemment été utilisés pour la fourniture d'infrastructures autoroutières. L'ambitieux programme portugais des routes nationales, d'un total de EUR 5 milliards, a recours aux PPP. Les PPP sont également utilisés pour d'autres infrastructures de transport telles que les aéroports et les chemins de fer. Les Pays-Bas ont un programme de PPP pour la mise en place du réseau ferroviaire à grande vitesse du Thalys. Le nouvel aéroport d'Athènes a été réalisé sur le principe du PPP. Le métro léger reliant Stockholm à l'aéroport d'Arlanda a lui aussi utilisé le modèle PPP. Les PPP sont de plus en plus courants dans les projets d'infrastructures environnementales telles que les systèmes d'adduction d'eau et d'élimination des déchets solides. En termes de nombre de projets, les PPP ont surtout été utilisés pour la fourniture de bâtiments tels que des écoles, des hôpitaux, des maisons de santé, des prisons, des ambassades et des immeubles de bureaux. Dans ces cas, le PPP concerne uniquement la construction et non les services spécialisés assurés dans les bâtiments en question. Les services cliniques d'un hôpital réalisé en PPP, par exemple, ne relèveraient pas du partenaire privé.

Il ne faut toutefois pas utiliser les PPP à outrance. Au Royaume-Uni, un dixième seulement du total des investissements en capital dans les services

Tableau 5.1. **Résumé des PPP par pays et secteur**

États membres de l'UE	Principaux secteurs d'activité des PPP					Secteurs secondaires d'activité des PPP					
	Routes et ponts	Méto léger	Chemins de fer	Écoles	Santé et hôpitaux	Logement central	Aéroports	Logement	Ports	Prisons	Eau et eaux usées (y compris déchets solides)
Autriche	▲		▲	•	▲	•	•			•	•
Belgique	▲	•	•	•			▲	▲			▲
Chypre	▲						◆		▲		▲
République tchèque	▲	•	•	•	•		•	•			◆
Danemark	▲		▲	▲		•			▲	•	
Estonie	•			•	•						
Finlande	▲	•	•	▲	•	•					•
France	★	★	▲	•	▲	▲	▲		▲	▲	★
Allemagne	◆	◆	◆	◆	•	▲	•			▲	■
Grèce	◆					•	★				
Hongrie	◆	•		◆	▲			•		▲	◆
Irlande	■	▲		◆	▲	•		▲			■
Italie	■	◆			◆	•	▲	•	▲	•	▲
Lettonie	•							•			
Lituanie		•									
Luxembourg							•				
Malte					▲			•			
Pays-Bas	◆		◆	▲	•	•		•	•	•	◆
Pologne	▲	•	•			•	•	•	▲		▲
Portugal	★	◆	•	•	▲		•	•	•	•	◆
Slovaquie	•						•				•
Slovénie											◆
Espagne	★	◆	•	•	▲	•	•		★		◆
Suède	•	•	•		•						
Royaume-Uni	★	★		★	★	★	★	★		★	★
Autres											
Bulgarie	•						•				◆
Roumanie	◆				▲			•			◆
Turquie	•	•	•				◆				◆
Norvège	◆		•	▲	▲	•				•	

• Discussions en cours

▲ Projets pour lesquels la passation des marchés est en cours

◆ Nombreux marchés, quelques projets clos

■ Nombre important de projets clos

★ Nombre important de projets clos, opérationnels pour la plupart

Source : Le rôle de la BEI dans les partenariats public-privé, Banque européenne d'investissement, juillet 2004.

publics en 2003-04 a été réalisés en PPP et ce chiffre est relativement constant dans le temps. Autrement dit, quelque neuf dixièmes des investissements sont obtenus par des méthodes classiques.

Un partenariat public-privé correctement structuré possède un potentiel évident d'amélioration de l'efficacité des phases de conception-construction-maintenance et d'exploitation. La plus grande analyse des PPP a été entreprise au Royaume-Uni en 2003 (H.M. Treasury, 2003). Elle a permis de constater que près de 90 % des projets en PPP ont été achevés dans les délais fixés, contre 30 % à peine pour les projets non-PPP. Quatre cinquièmes des projets en PPP ont été réalisés sans dépassement de budget, contre un quart seulement pour les non-PPP. Les dépassements de budget qui ont pu se produire dans les PPP étaient tous dus à des modifications des prescriptions faites par le donneur d'ordre. En termes de résultats opérationnels, 35 % des projets ont été jugés « conformes aux attentes », 16 % ont « dépassé » et 25 % ont « nettement dépassé » les attentes. Un quart des projets n'ont cependant pas atteint les prévisions. (Cette analyse peut également être considérée comme un réquisitoire contre la procédure d'acquisition classique pour de tels projets au Royaume-Uni.)

D'autres programmes en PPP nationaux n'ont pas été analysés à ce point en détail mais l'évaluation générale est sensiblement la même que pour les phases de conception-construction-maintenance-exploitation.

#### **4.1. Le transfert de risques**

Les PPP ont pour but de réaliser des gains d'efficacité par la mise en concurrence de prestataires du secteur privé, avec un certain transfert des risques de l'administration et en tirant profit des compétences du secteur privé. Le transfert des risques est capital pour la réussite du PPP et l'un des principaux éléments qui le distinguent des autres concepts. Les risques spécifiques sont nombreux, mais on peut utilement les répartir en trois grandes catégories : le risque de construction, le risque de disponibilité et le risque lié à la demande<sup>3</sup>.

Le risque de construction porte sur des événements tels qu'un retard dans la livraison, les coûts additionnels et les anomalies techniques. Si l'administration est tenue de faire des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état réel de la ressource, on considère cela comme une preuve que l'administration supporte la plus grande partie du risque de construction.

Le risque de disponibilité est celui par lequel le partenaire ne fournit pas la quantité contractuelle ou qui ne satisfait pas à des normes de sécurité spécifiées ou de certification publique relatives à la prestation de services aux utilisateurs finaux. Ce risque s'applique également lorsque le partenaire ne satisfait pas aux normes de qualité spécifiées pour la prestation des services. Si l'administration est tenue de poursuivre des paiements réguliers

indépendamment de l'absence de disponibilité de la ressource, on considère que l'administration supporte la plus grande partie du risque de disponibilité.

Le risque au niveau de la demande porte sur la variabilité de celle-ci (plus forte ou plus faible que celle escomptée à la signature du contrat) indépendamment du comportement du partenaire privé. Ce risque concerne uniquement une variation de la demande qui ne résulte pas d'une qualité insuffisante ou inadéquate du service fourni par le partenaire, ou de toute action qui modifie la quantité ou la qualité des services fournis. Au lieu de cela, il doit résulter d'autres facteurs tels que le cycle commercial, de nouvelles tendances du marché, une concurrence directe ou une technologie dépassée. Si l'administration est tenue d'assurer un niveau donné de paiement aux partenaires privés indépendamment des niveaux effectifs de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant hors de propos les variations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire privé, l'administration est réputée assumer la plus grande partie du risque.

Les gains d'efficacité réalisés au moyen des PPP résultent de ce transfert du risque et de la perspective de « durée de vie totale ». A titre d'exemple, la qualité des phases de conception et de construction aura un effet majeur sur la maintenance et l'exploitation qui suivront. Le partenaire privé a un intérêt financier direct à veiller à la réussite à long terme du projet.

L'objectif ne consiste toutefois pas à transférer autant que possible de risques au partenaire privé, mais d'attribuer le risque à celle des parties qui est la mieux placée pour le gérer, que ce soit l'administration ou le privé. Autrement dit, l'entité qui a les plus grandes capacités d'atténuer chaque risque devrait assumer la responsabilité correspondante. Le transfert d'une trop petite partie du risque comme celui d'une trop grande partie sont aussi peu souhaitables l'un que l'autre. L'administration s'expose à d'éventuels passifs excessifs si elle transfère trop peu de risques alors que le contraire peut conduire le partenaire privé à demander une rémunération excessive pour la prise de risque. Il n'y a pas de règle précise sur la répartition appropriée étant donné que tous les projets sont différents.

## **4.2. Financement**

Il est capital que le partenaire privé fournisse le financement du projet pour qu'il ait la motivation nécessaire et pour qu'il soit disposé à prendre les risques appropriés. Si les résultats ne suivent pas, non seulement le partenaire privé ne bénéficiera pas du paiement annuel par l'administration mais de plus il restera responsable de l'amortissement de la dette associée au projet. Il s'agit d'un stimulant financier très fort pour l'obtention des résultats.

Le principal débat en ce qui concerne les PPP concerne cependant la phase du financement, notamment la manière dont le financement du PPP se



comporte par rapport au système budgétaire classique ainsi que le coût du capital pour le partenaire privé.

L'emploi des PPP peut offrir aux pouvoirs publics et à des ministères spécifiques la possibilité de contrôler les processus établis pour garantir la discipline budgétaire et les dépenses contraignantes. Dans un programme d'acquisition classique, l'investissement serait inscrit comme une somme forfaitaire initiale et ferait partie du résultat financier de l'administration pour l'année. Il serait soumis au même examen minutieux que les autres dépenses. Dans un contexte de PPP, l'investissement peut ne pas être inscrit d'emblée, la redevance annuelle payée au partenaire privé étant seule inscrite dans chaque budget annuel pour la durée de vie de l'infrastructure. L'investissement initial pourrait échapper aux examens des processus budgétaires et la flexibilité ultérieure pourrait être limitée par les redevances annuelles à payer au partenaire privé.

Si un PPP est structuré de manière à reporter la plus grande partie du risque sur le partenaire privé, il peut être opportun d'inscrire l'investissement et la dette associée hors budget. Le critère de la monnaie unique européenne, par exemple, permet aux pouvoirs publics d'inscrire les transactions de cette manière si le risque de construction et soit le risque de fourniture, soit le risque de demande sont transférés au partenaire privé. Ce critère n'est toutefois pas spécialement restrictif. À l'extérieur de l'Union européenne, on ne trouve pas de tels critères. Aucune norme comptable internationale pour le secteur public n'a été élaborée. En fait, les pouvoirs publics pourraient conserver tous les risques et utiliser les PPP uniquement dans le but d'inscrire l'opération hors budget.

Le coût du capital pour le partenaire privé sera toujours plus élevé que le coût du capital « sans risque » de l'administration, cela indépendamment du fait que les paiements faits par l'administration pour le projet, tels qu'ils sont requis par le contrat de PPP, sont utilisés comme garantie par le partenaire privé pour obtenir le financement du prêt. Le pouvoir de taxation de l'administration diminue le risque de non-paiement vis-à-vis d'autres emprunteurs, de telle manière que le secteur privé est disposé à prêter de l'argent aux pouvoirs publics à un taux exempt de risque indépendamment des risques sous-jacents associés aux projets auxquels le gouvernement pourrait consacrer l'argent<sup>4</sup>.

Il est cependant important de noter que les PPP comportent un transfert du risque de l'administration aux partenaires privés, soulageant ainsi l'administration de telles responsabilités éventuelles. Le coût sans risque de l'emprunt de l'administration ne reflète pas de risques du projet comme ceux examinés ci-dessus, alors que ces risques sont très réels. Le coût d'emprunt du partenaire privé intégrera cependant les risques du projet. Il est

intrinsèquement difficile d'isoler, d'analyser et de quantifier cette prime de risque. Néanmoins, il est un fait que le partenaire privé aura un coût de capital plus élevé que l'administration et il est difficile d'établir si le transfert du risque de l'administration au privé en tient compte (Fonds monétaire international, 2004). Du point de vue des finances publiques, un PPP ne peut être justifié que si le transfert des risques et le gain d'efficacité compensent le coût plus élevé en capital. Pour cette raison, il importe que la décision d'utiliser le modèle PPP plutôt que le modèle d'acquisition classique soit fondée sur une comparaison rigoureuse des avantages et des coûts de chaque méthode.

### 4.3. Conclusions

L'emploi des PPP s'est stabilisé aux environs du dixième des acquisitions annuelles totales en capital dans le pays où ils sont les plus utilisés. Il semble que les PPP soient les plus intéressants pour les projets à grande échelle comportant de grands besoins au niveau de la maintenance et de l'exploitation sur l'ensemble de la durée de vie de la réalisation. Cela explique pourquoi les autoroutes en sont des exemples typiques. La taille du projet est une condition première étant donné que les coûts de transaction qui entrent en ligne de compte dans la préparation du projet pour l'offre et la négociation des contrats sont tels qu'ils ne sont justifiables que pour des projets de grande envergure. Le rassemblement de projets ou l'emploi d'un contrat normalisé est éventuellement possible pour certains projets plus petits. Les seuls gains d'efficacité associés aux PPP proviennent de l'interaction avec les phases de conception-construction-maintenance-exploitation. Plus les composantes de maintenance et d'exploitation sont grandes, plus le potentiel de gain d'efficacité sera élevé.

La répartition appropriée du risque entre l'administration et le partenaire privé est fondamentale pour la réussite du PPP. Certains risques, tels que les changements politiques officiels en matière de réglementation et de taxation, ne devraient pas être transférés étant donné qu'ils ne peuvent qu'augmenter les coûts. Un problème plus fréquent est la tendance qu'ont les pouvoirs publics de conserver la plus grande partie des risques. Cela sape le concept proprement dit et peut révéler que le PPP est uniquement utilisé comme un moyen de transférer l'opération hors budget.

Il convient de comparer attentivement et de manière dynamique les avantages en matière de coût des PPP par rapport à ceux des méthodes d'acquisition classiques ; les PPP doivent être soumis, dans le processus budgétaire, pour le moins aux mêmes examens détaillés que les dépenses classiques.

De manière générale, les questions de gouvernance identifiées dans le contexte de l'externalisation s'appliquent aussi aux PPP.

## 5. Chèque-service

Dans le cas du chèque-service, la prestation de services publics est séparée de son financement. Ce dernier est assuré par l'administration sous la forme d'un chèque-service qui donne droit, à celui qui le détient, de l'échanger contre des services auprès du prestataire de son choix parmi une sélection. Le titulaire du chèque choisit un fournisseur parmi cette sélection et paie avec le chèque-service.

Il y a quatre aspects dont il faut tenir compte. Premièrement, le chèque-service ne peut être utilisé que pour obtenir des services spécifiques ; il n'est pas une monnaie. Deuxièmement, le chèque-service peut correspondre au coût total ou partiel du service. Troisièmement, le droit de bénéficier de chèques-service peut s'étendre à toute la population ou seulement à certains groupes, ou encore être attribué selon des critères de revenus. Quatrièmement, les prestataires peuvent être des organismes officiels ou privés ou des organismes privés seulement. Quoi qu'il en soit, le monopole de l'administration en ce qui concerne la prestation de services a pris fin et les consommateurs ont le droit de choisir. Cela devrait conduire à une plus grande efficacité, notamment en termes d'amélioration de la qualité.

Le chèque-service au sens large peut se présenter sous trois formes différentes. Le chèque-service « explicite » est un coupon classique ou une carte à puce. En contrepartie, le prestataire de service est payé par un organisme public. Dans le cas du chèque-service « implicite », le bénéficiaire choisit un prestataire parmi un certain nombre de candidats désignés et s'inscrit auprès de lui ; dès ce moment, ce prestataire est payé directement par l'organisme public pour les services fournis. La troisième forme est le remboursement, par l'administration, des dépenses encourues par l'utilisateur pour l'obtention de services autorisés obtenus auprès de prestataires agréés. Il est le plus souvent imputé lors du calcul de l'impôt mais il peut aussi avoir lieu dans le cadre d'un programme classique de dépense publique. Du point de vue de l'utilisateur, ces trois formes principales offrent le choix du prestataire avec paiement par l'administration.

### 5.1. Emploi du chèque-service

Ces trois formes de chèque-service sont couramment utilisées dans plusieurs secteurs dans les pays membres, principalement dans les domaines du logement, de l'éducation (enseignement primaire et secondaire), la garde d'enfants (jardins d'enfants) et les soins aux personnes âgées.

L'aide au logement des familles à faible revenu est un très bon exemple. Au lieu de regrouper dans des grands immeubles les familles à faible revenu, le chèque-service offre dans ce cas la possibilité aux familles de participer au marché général du logement. Ce chèque-service explicite est destiné en

général à compenser la différence entre le loyer effectivement payé, à concurrence d'un plafond déterminé en fonction du nombre de membres de la famille et de la situation du marché du logement, et un pourcentage donné du salaire du bénéficiaire. Le montant du chèque-service est ajusté en fonction des tendances du marché du logement.

Le chèque-service Section 8 aux États-Unis (lancé vers le milieu des années 70) qui accorde des prestations à quelque deux millions de ménages à faible revenu et dont le coût total s'est élevé à US\$ 21.2 milliards en 2003 est un exemple. Dans son rapport de mai 2002, la commission indépendante Millennial Housing Commission agréée par le Congrès a accordé son franc soutien au programme de chèques-service, le qualifiant de « dispositif souple, présentant un bon rapport coût-efficacité et remplissant sa mission avec succès »<sup>5</sup>. Le *Accommodation Supplement* (complément au logement) qui a été lancé en 1993 en Nouvelle Zélande et dont 250 000 personnes bénéficient est un autre exemple notoire. Dans ce pays, le programme de chèques-service ne fait pas de distinction entre les paiements de loyer et les remboursements de prêts hypothécaires. Les crédits d'impôt pour le remboursement d'intérêts sur des prêts hypothécaires peuvent aussi être considérés comme un type de chèque-service de « remboursement » tel qu'il est décrit plus haut.

L'option du chèque-service est très souvent examinée dans le domaine des études primaires et secondaires. Le graphique 5.2 indique la part que représentent les établissements d'enseignement privés dans le total des dépenses publiques pour les études primaires et secondaires dans les pays membres sélectionnés.

L'élément le plus frappant est que plus de 70 % du financement total de l'enseignement primaire et secondaire aux Pays-Bas bénéficie aux écoles privées. La constitution garantit (depuis 1917) un financement officiel

### Encadré 5.2. **Le programme de timbres alimentaires des États-Unis**

Le *United States Food Stamps Program* (programme de timbres alimentaires des États-Unis) est le plus grand et le plus ancien des programmes de chèques-service explicites dans les pays membres. Lancé en 1961, il a permis de remettre à 19.1 millions de personnes à faible revenu une carte à puce utilisable dans la plupart des magasins d'alimentation afin qu'elles puissent se nourrir correctement. Ce programme a coûté US \$23.9 milliards en 2003. Curieusement, il est géré par le ministère de l'agriculture et non par un organisme social.

identique aux élèves des écoles publiques et à ceux des écoles privées. La plupart des écoles privées ont l'un ou l'autre lien ecclésiastique. Le programme national standard minimum d'enseignement s'applique tant aux écoles publiques que privées. Les écoles publiques n'ont pas le droit de percevoir des droits supplémentaires alors que les écoles privées sont autorisées à le faire. Dans la pratique, elles consacrent ces droits au financement de classes comportant moins d'élèves et à des avantages secondaires tels que des excursions et des installations de sport. Le financement par l'État est assuré par un chèque-service implicite en ce sens que chaque établissement d'enseignement – qu'il soit public ou privé – reçoit le même montant par élève inscrit.

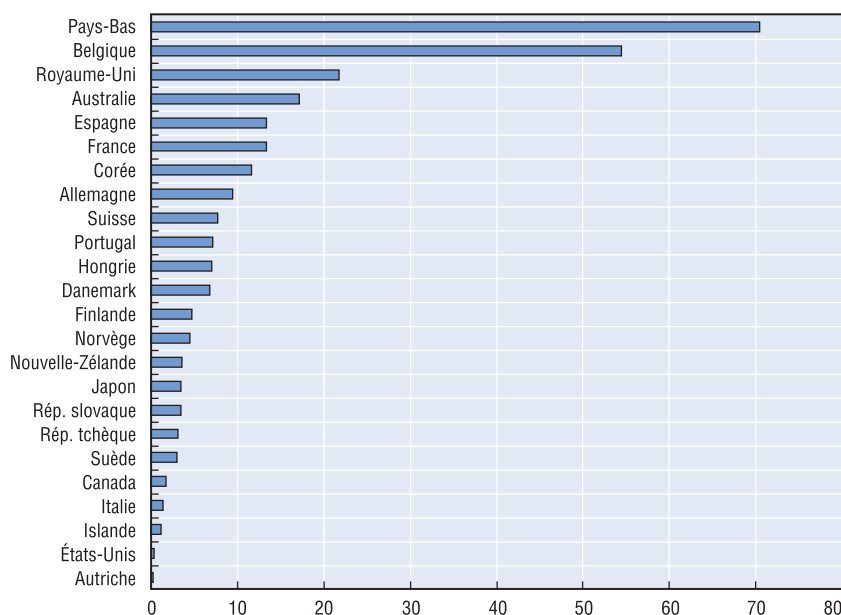
En 1992, la Suède s'est engagée dans une politique garantissant un financement officiel égal aux écoles publiques et privées. La part des élèves fréquentant des écoles privées est passée à 4 %. Contrairement à la situation aux Pays-Bas, ces écoles ne sont généralement pas affiliées à un groupement religieux mais se distinguent plutôt les unes des autres par les méthodes d'enseignement ou la spécialisation dans certaines branches. Quelques écoles utilisent une langue étrangère pour l'enseignement principal et/ou pour répondre aux besoins de groupes ethniques spécifiques. Les écoles privées n'ont pas le droit de percevoir des frais de scolarité et sont tenues d'accepter tous les élèves de leur environnement géographique immédiat. Le financement par l'État est également assuré par un chèque-service implicite.

L'emploi de chèques-service explicites pour l'enseignement primaire et secondaire est le mieux documenté aux États-Unis, mais leur utilisation est très limitée en raison de la forte résistance des enseignants des écoles publiques et de leurs alliés. En fait, des chèques-service explicites sont utilisés dans certaines villes, mais ils ne permettent qu'à peu d'élèves de passer des écoles publiques aux écoles privées. Le chèque-service est principalement destiné aux élèves provenant de milieux défavorisés. Les programmes sont à ce point modestes que leur effet global est minime comme le montre le graphique 5.2.

Une évolution connexe aux États-Unis est la création « d'écoles charters » fonctionnant sur la base de chèques-service implicites, c'est-à-dire que l'administration les finance de la même manière que les écoles publiques. En fait, la plupart des écoles font partie du système éducatif public normal mais tiennent particulièrement compte des élèves des milieux défavorisés. On peut cependant considérer que quelques-unes de ces écoles sont, par nature, des écoles privées.

Le chèque-service est également utilisé pour la prestation de services de soins aux enfants (soins infirmiers)<sup>6</sup>. La réforme la plus complète dans ce domaine a été appliquée en Australie. Les mesures adoptées visent à égaliser

Graphique 5.2. **Dépenses publiques destinées à des établissements privés**  
(en pourcentage du total des dépenses publiques en matière d'éducation)



Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation.

le niveau de financement public accordé par enfant dans les établissements publics et privés en orientant tous les fonds publics vers l'utilisateur, ce dispositif se substituant au système antérieur fondé sur des subventions versées à des associations à but non lucratif et des collectivités locales. Les fonds publics sont désormais versés aux familles sous la forme d'une allocation appelée « Child Care Benefit » pour les soins dispensés aux enfants dans le cadre de services agréés par l'administration. De cette façon, les subventions publiques sont les mêmes pour toutes les formes d'institution, qu'il s'agisse de garderies de quartier, sans but lucratif ou non, ou, dans certains cas, de garderies de type familial. Les Pays-Bas et la Norvège envisagent actuellement d'effectuer de vastes réformes comparables. Aux États-Unis, les chèques-service pour la garde d'enfants ont gagné du terrain dans le cadre des programmes fédéraux d'aide aux familles depuis le début des années 90. Alors que les services offerts dans le cadre de ces programmes étaient assurés initialement grâce à un financement direct des institutions publiques ou des subventions ou des contrats passés avec des institutions privées sélectionnées de garde d'enfants, les bénéficiaires ont droit désormais à un chèque-service ou une allocation leur donnant accès à un large éventail de services de garde.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, il existe cependant des crédits d'impôt et des allocations versées à l'appui de justificatifs de dépenses effectuées pour la garde d'enfants. Dans certains cas, ces aides et crédits d'impôt sont destinés à des familles à faible revenu ou des familles pour lesquelles on souhaite améliorer l'incitation à l'emploi. C'est le cas au Canada, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le financement public indirect par le biais de crédits d'impôt ou d'autres aides liées aux contributions patronales versées pour les dépenses de garde d'enfants joue un rôle dans différents pays comme la Belgique, les États-Unis, l'Italie, et les Pays-Bas.

Le chèque-service est aussi utilisé pour les soins de longue durée aux personnes âgées, un domaine où les prestations financées par l'État augmentent à un rythme relativement rapide dans les pays de l'OCDE. Les soins peuvent être dispensés dans des centres de séjour privés ou publics ou à domicile et il existe souvent des crédits d'impôt ou des indemnités pour l'emploi (informel) d'aides à domicile.

La fourniture de soins de longue durée financés par l'État dans des maisons de santé privées et des centres de séjour prend généralement la forme de chèques-service – soit de chèques-service implicites payés directement à l'institution sur la base du nombre de pensionnaires ou remboursant en partie ou en totalité les frais payés par les pensionnaires. Le tableau 5.2 et le graphique 5.3 montrent que les dépenses de soins de longue durée financés par l'État sont importantes dans de nombreux pays. Par ailleurs, le financement public bénéficie de plus en plus souvent à des prestataires privés. Par exemple, le pourcentage de lits en institutions privées est de plus de 80 % en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni et d'environ 50 % au Canada, en Irlande et aux Pays-Bas. La Finlande, la Norvège et la Suède font exception avec seulement 10 à 15 % de centres de séjour privés.

Une gamme croissante de programmes fournit des allocations aux familles de personnes âgées et d'handicapés pour qu'elles continuent à leur dispenser les soins nécessaires ou pour que les personnes âgées emploient les aides à domicile de leur choix. Une des principales motivations de la mise en place de ces mesures dans ce secteur a été de promouvoir les soins à domicile étant donné que cette forme d'assistance est nettement moins onéreuse que celle des soins en établissement. Cette aide prend généralement la forme d'un chèque-service explicite ou de crédits d'impôts. Le dispositif mis en place en France en 1997 permet à l'utilisateur de choisir entre plusieurs formes de soins, parmi lesquelles l'emploi d'une aide à domicile, les membres d'une famille ne pouvant être employés que s'ils sont chômeurs. De même, l'indemnité instaurée en Finlande pour l'emploi informel d'aides à domicile en 1993 permet à l'utilisateur d'employer une aide à domicile, l'indemnité étant versée directement à cette personne. Le

Tableau 5.2. **Dépenses publiques et privées pour les soins de longue durée en pourcentage du PIB**

	Dépenses publiques			Dépenses privées		
	Soins à domicile	Institutions	Total	Soins à domicile	Institutions	Total
Australie <sup>1</sup>	0.31	0.57	0.88	0.08	0.26	0.34
Autriche	0.81	0.51	1.32		n.a.	
Canada	0.25	0.83	1.08	0.00	0.17	0.17
Allemagne	0.42	0.50	0.93	0.05	0.17	0.22
Hongrie			< 0.2			< 0.1
Irlande	0.19	0.33	0.52	0.00	0.10	0.10
Japon	0.25	0.51	0.75		n.a.	
Corée	< 0.1	< 0.1	< 0.2		n.a.	
Luxembourg	0.15	0.37	0.52		n.a.	
Mexique			< 0.1			< 0.1
Pays-Bas	0.56	0.78	1.34	0.05	0.02	0.07
Nouvelle-Zélande	0.11	0.39	0.50	0.00	0.27	0.27
Norvège <sup>1</sup>	1.03	1.08	2.10			0.11
Espagne <sup>1</sup>	0.05	0.11	0.17	0.18	0.26	0.44
Suède <sup>1</sup>	0.82	2.06	2.89			0.14
Suisse	0.17	0.53	0.70	0.04	0.85	0.89
Royaume-Uni	0.32	0.58	0.89	0.03	0.20	0.23
États-Unis	0.25	0.50	0.74	0.13	0.38	0.52

1. Données concernant le groupe d'âge des plus de 65 ans.

Source : Pearson et Martin (2005, à paraître).

dispositif allemand mis en place en 1995 avec l'assurance obligatoire distincte pour les soins de longue durée permet à l'utilisateur de faire son choix à partir d'un menu de prestations et d'indemnités.

On constate que les chèques-service peuvent être utilisés dans de nombreux secteurs. Certains de ces domaines d'activité n'en sont qu'à leurs débuts ou sont en phase de développement, et on peut prévoir que l'utilisation des chèques-service ira croissant dans les années à venir.

## 5.2. Questions essentielles

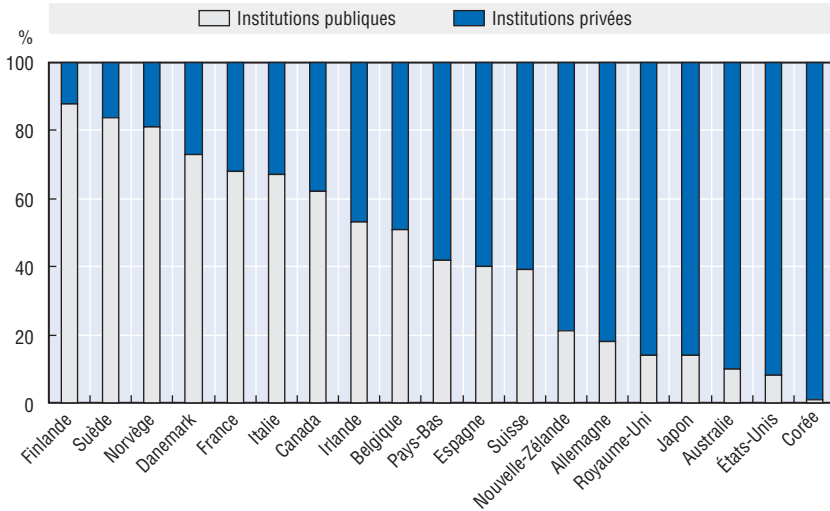
L'analyse du bilan des pays membres dans l'utilisation de chèques-service fait apparaître que la réussite de ceux-ci dépend de plusieurs facteurs décisifs au niveau de la conception et du contexte.

Comme il en est de tous les mécanismes de type marché, l'existence de marchés concurrentiels est primordiale et les bénéficiaires des chèques-service doivent pouvoir véritablement choisir les prestataires. Certains domaines dans



### Graphique 5.3. Institutions publiques et privées de soins de longue durée pour les personnes âgées, fin des années 90

Part des lits dans les maisons de santé et centres de séjour<sup>1</sup>



1. Ce graphique s'appuie sur la collecte de données nationales disponibles dont les définitions exactes peuvent varier. Seules les maisons de santé employant du personnel pour dispenser des soins infirmiers et/ou une aide pratique dans les activités de la vie quotidienne sont prises en compte tandis que les sections hospitalières de long séjour ne le sont pas.

Source : OCDE sur la base de données nationales.

lesquels les chèques-service sont les plus couramment utilisés, les écoles primaires et secondaires étant un exemple marquant, présentent des caractéristiques de monopoles locaux. Les utilisateurs accordent une valeur tellement grande à la proximité que les autres prestataires, susceptibles d'offrir des services meilleurs mais étant plus éloignés, n'entrent plus en ligne de compte. Dans ces conditions les prestataires ne sont pas poussés par l'esprit de concurrence pour améliorer leur efficacité.

Dans le cas de certains types de chèque-service, la tendance consiste à fixer des normes de service très rigoureuses qui font en sorte qu'il n'est guère possible de différencier les produits des divers prestataires. Une fois de plus, cela s'applique en particulier à l'enseignement. L'intérêt que présente la diversité des prestataires offrant des services innovateurs, éventuellement des marchés à créneaux, est ainsi court-circuité. Il conviendrait donc de donner la préférence à des normes « minimales » autorisant une grande différenciation.

Une insuffisance momentanée de prestataires intéressants n'est pas rare. Beaucoup de services dans lesquels sont utilisés les chèques-service nécessitent un investissement lourd pour développer la prestation de services

par les prestataires individuels. Dans le cas des chèques-service de logement, un marché serré de l'immobilier peut également rendre leur utilisation difficile étant donné que les mécanismes d'ajustements intégrés pour les adapter aux conditions du marché peuvent entraîner un décalage.

Par ailleurs il est parfois difficile pour les utilisateurs des services d'avoir un avis éclairé sur les prestataires individuels, ce qui fausse le mécanisme de la concurrence. Nombre de services publics ne sont pas des « biens d'inspection » (*search goods*), qui se caractérisent par le fait que la personne intéressée peut apprendre ce qu'il y a lieu de savoir sur le service avant de faire un choix. Il s'agit plutôt de « biens d'expérience » (*experience goods*) dont la qualité n'apparaît qu'à l'utilisation. Ce problème est accentué par le fait que de nombreux services publics ne sont pas utilisés répétitivement ou parce que le passage à un autre prestataire est onéreux<sup>7</sup>. Les classements des résultats des prestataires individuels, tels que l'analyse des résultats des écoles ou les évaluations de la qualité, établis par les utilisateurs passés et présents, peuvent être utiles pour remédier à ce problème. Les utilisateurs ont cependant un grand pouvoir sur les décisions qu'ils prennent eux-mêmes, et cela influe favorablement sur la connaissance des biens.

Dans certains cas, la capacité d'évaluer les services offerts par les différents prestataires peut être compromise, un des premiers exemples étant les soins de longue durée des personnes âgées. Cela nécessite un rôle plus ferme de l'administration dans la certification des prestataires et dans l'orientation des utilisateurs pour faire leurs choix. Même si elles ont tendance à atténuer le mécanisme de concurrence inhérent aux chèques-service, les informations données par les autorités peuvent mener à des choix mieux informés (et plus compétitifs).

Les programmes de chèques-service comportent souvent l'interdiction faite aux utilisateurs de faire des paiements d'appoint au moyen de leurs propres ressources. Certains observateurs jugent le procédé inéquitable étant donné qu'il permet aux plus nantis de bénéficier des services publics de qualité plus élevée. Néanmoins, de tels appoints facilitent l'adaptation de la qualité des services offerts et souhaités et peuvent mener à une plus grande différenciation des produits, ce qui est un avantage important dans le concept du chèque-service. Pour cette raison, il convient d'examiner de telles interdictions avec soin.

La structure de paiement des chèques-service peut avoir des effets pernicieux. Si le chèque-service offre un niveau de paiement uniforme, indépendant des coûts associés à la desserte des différentes catégories d'usagers, qu'il s'agisse d'enfants handicapés, de garde d'enfants, d'élèves en difficulté dans les écoles ou de personnes affaiblies bénéficiant de soins de longue durée, on risque d'aggraver la tendance à l'écroulement que peuvent avoir

certaines prestataires. En effet, dans de telles conditions, les prestataires privés ont tendance à faire des distinctions entre les bénéficiaires des chèques-service, autrement dit de donner la préférence à ceux dont les services coûtent le moins et d'exclure les bénéficiaires représentant un coût élevé. Une structure de paiement tenant compte de telles différences est déterminante pour remédier à ce problème potentiel.

L'utilisation des chèques-service dans les pays membres est importante. Le système doit toutefois faire face à des défis particuliers en termes de conception et de facteurs contextuels. Un chèque-service mal conçu peut tout simplement aggraver les problèmes existants de la prestation de services publics.

Une préoccupation majeure en ce qui concerne les chèques-service est qu'ils exercent une pression vers le haut sur les dépenses publiques. Les chèques-service sont généralement remis à tous ceux qui répondent à certains critères de droit de participation. Pour cette raison, ce sont des programmes de droits et de prestations régis par la demande. Auparavant, les dépenses associées à ces programmes pouvaient généralement être tenues sous contrôle en limitant l'offre. Les chèques-service qui sont basés sur des formules pour le calcul de l'allocation, par exemple les chèques-service d'aide au logement, qui sont liés à l'évolution des salaires et au prix de l'immobilier, peuvent aussi donner lieu à des augmentations des dépenses importantes et soudaines. Ces deux facteurs démontrent la valeur des chèques-service du point de vue des bénéficiaires, mais ils sont un souci sur le plan budgétaire. C'est pour cette raison que les chèques-service de loyers subissent actuellement des pressions aux États-Unis.

## 6. Défis à relever à l'avenir et constats

Plusieurs messages essentiels émergent de ce rapport relatif à l'utilisation des mécanismes de type marché et leurs répercussions.

La diversité des résultats obtenus dans les pays membres montre que ces mécanismes de type marché sont applicables à un large éventail de fonctions officielles.

Il y a de fortes oppositions à l'adoption des mécanismes de type marché. Cette attitude est fonction de l'opinion du public au sujet du « rôle de l'État » et de la résistance des fonctionnaires à l'introduction de ces mécanismes. Cela explique, par exemple, pourquoi la résistance est la plus forte vis-à-vis de l'externalisation et des chèques-service, qui mettent les services officiels directement à l'épreuve, mais cependant moins que d'autres mécanismes de type marché.

Le gain d'efficacité associé à ces mécanismes peut être substantiel. Que ce soit par la diminution du coût, l'amélioration des niveaux de qualité du

### Encadré 5.3. **Autres mécanismes de type marché**

Le présent document traite des situations en matière de sous-traitance, de partenariats public-privé et de chèques-service dans les pays membres. On trouvera ci-dessous une brève description de deux autres mécanismes de type marché.

La **redevance d'utilisation** applique aux utilisateurs individuels le coût total ou partiel de la prestation des services respectifs. Elle établit ainsi un lien direct entre les indemnités et les coûts d'utilisation des services publics et vise à supprimer l'excès de la demande de services publics qui auparavant étaient « gratuits ». Il y a trois types de redevance d'utilisation. Le premier se rapporte à la facturation interne entre organismes officiels. Des organismes qui auparavant étaient d'intérêt commun ont pu bénéficier de crédits directs pour des services qu'ils fournissaient gratuitement à d'autres organismes. Par la redevance d'utilisation, les budgets sont attribués directement aux organismes qui utilisent les services, ce qui les incite à en limiter l'utilisation – ou à les obtenir éventuellement par d'autres sources si cela est autorisé – étant donné que toutes les économies faites leur reviennent. La deuxième forme de redevance d'utilisation porte sur les services fournis aux secteurs commercial et industriel, qui peuvent englober divers services de réglementation. De telles redevances portent généralement sur la totalité du montant et leur but premier est de décharger le contribuable ordinaire du paiement de services bénéficiant à des usagers spécifiques. Dans ce cas, l'écart entre la redevance d'utilisation et la taxation est très faible. La troisième forme de redevance d'utilisation est celle imposée aux citoyens individuels. Elles réunit divers services d'éducation, de soins de santé et sociaux. Ces redevances sont généralement partielles et leur principale raison d'être est d'inciter l'utilisateur à discipliner sa demande.

Les **autorisations transférables** sont principalement utilisées pour répartir des ressources peu abondantes, en remplacement de mesures réglementaires telles que les entretiens comparatifs et les loteries. L'administration fixe un montant maximum utilisable de la ressource, puis l'attribue en favorisant d'abord les utilisateurs passés/présents. Dans un second temps, les autorisations sont attribuées aux plus offrants. Il s'agit de l'attribution économiquement la plus intéressante. Elle a été utilisée pour les pêcheries (où l'attribution est déterminée selon un pourcentage des prises annuelles autorisées), pour les créneaux d'atterrissage et de décollage dans les aéroports et pour les attributions du spectre radioélectrique (licences pour les téléphones mobiles de la troisième génération). Des discussions sont aussi en cours pour les gaz à effet de serre étant donné qu'une tonne de ce gaz émis a un effet identique où que ce soit dans le monde. Dès lors un système international de permis transférables permettrait d'obtenir des réductions d'émissions au coût le plus bas.

service ou la meilleure attribution des ressources dans l'ensemble de l'économie. Le débat a toutefois montré qu'il y a lieu de les concevoir avec soin si l'on veut atteindre les gains d'efficacité escomptés.

Ce qui est peut-être le plus surprenant c'est que les mécanismes de type marché ne soient pas plus largement utilisés dans les pays membres compte tenu de leurs gains d'efficience potentiels. Cette situation met en évidence à nouveau l'existence de barrières à l'entrée importantes en ce qui concerne leur mise en place.

La capacité à préserver des principes de gouvernance essentiels doit être considérée comme partie inhérente de la décision d'adopter des mécanismes de type marché. Il s'agit de la responsabilité, de la régularité, de la transparence et des possibilités de réparation offertes.

Enfin, il y a toujours un risque que les administrations qui ont la capacité d'introduire avantageusement des mécanismes de type marché d'une manière ponctuelle dans un secteur donné deviennent ensuite dépendantes du prestataire par la perte de leurs capacités propres. Les pouvoirs publics doivent s'assurer qu'ils continueront de disposer du savoir opérationnel pour mener une politique saine et pour choisir, et modifier, des options de prestation du service dans un tel contexte dispersé (ou mis en réseau) et promouvoir activement des marchés d'approvisionnement concurrentiels.

## Notes

1. Le « Center for the Business of Government » d'IBM a généreusement financé la recherche utile à la rédaction de ce chapitre.
2. Le PPP peut aussi porter sur l'achat par le secteur privé de ressources d'infrastructure existantes et leur reconversion.
3. Cette classification des risques et l'analyse s'appuient sur la décision d'Eurostat sur le traitement des PPP dans le contexte du déficit et de la dette (STAT/04/18, 11 février 2004). Voir Union européenne (2004) et <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
4. Dans certains pays non membres, un partenaire privé peut bénéficier de frais d'emprunt plus avantageux que l'administration, ou du moins que certains niveaux inférieurs de l'administration.
5. Rapport disponible à l'adresse [www.mhc.gov/MHCReport.pdf](http://www.mhc.gov/MHCReport.pdf).
6. Cet examen s'appuie sur Pearson et Martin (à paraître, 2005).
7. Cet examen est basé sur Cave (2001).

## Chapitre 6

### **Organiser et motiver les fonctionnaires : moderniser l'emploi public**

## 1. Introduction

Lorsqu'on se penche sur les rouages des systèmes de gouvernance, tous les pays de l'OCDE présentent une caractéristique commune : une fonction publique. Autrement dit, une administration centralisée composée de personnes travaillant dans des ministères, d'autres services de l'État et organismes publics, qui se charge de la conduite des affaires publiques. La structure de la fonction publique a évolué autour de l'idée que l'emploi public est différent des autres formes de travail existant dans la société, et qu'il nécessite par conséquent une structure et un système d'emploi spéciaux. Il était de règle que les systèmes de fonction publique offrent une forte sécurité de l'emploi, voire des « emplois à vie », associée à des règles particulières en matière d'emploi.

Toutefois, les pressions qui se sont exercées au cours des vingt dernières années en vue de réduire l'importance de l'administration et d'améliorer ses performances et sa réceptivité ont remis en cause nombre d'hypothèses sur les structures adaptées et le fonctionnement de la fonction publique. Les gouvernements des pays de l'OCDE ont réformé l'emploi dans la fonction publique dans le cadre d'une réforme plus vaste ou en ont fait le principal levier de la réforme.

La nature de l'emploi public dans les pays de l'OCDE a bien changé depuis la fin des années 80. De nombreux domaines de l'emploi public ont perdu leur spécificité, notamment parce que certaines fonctions traditionnelles du secteur public ont été transférées au secteur privé. De plus, le but des réformateurs était de rapprocher les conditions d'emploi des fonctionnaires de celles des employés du secteur privé. Cela impliquait de modifier le statut de la fonction publique en réexaminant la garantie d'un emploi à vie dans certains pays, en accroissant la concurrence à l'entrée dans la fonction publique, en passant de négociations salariales collectives à des négociations individuelles ou par site et en s'engageant dans une gestion de compressions d'effectifs périodiques.

En outre, on souhaitait accroître la souplesse et l'autonomie de gestion i) en déréglementant la gestion des ressources humaines, ii) en diminuant le rôle des agences centrales, iii) en transférant aux ministères sectoriels des compétences accrues en matière de gestion des ressources humaines et iv) en renforçant ou en individualisant la responsabilité et les performances.

Du fait de ces modifications, dans bien des pays de l'OCDE beaucoup d'idées sur le fonctionnement de la fonction publique ne sont plus vraies. Le présent chapitre montre que ces changements ont mis en question les modèles fondamentaux traditionnels de la fonction publique – les systèmes basés sur le poste et les systèmes basés sur la carrière – et il est devenu de plus en plus difficile de classer les pays dans l'une ou l'autre catégorie.

Dans ce chapitre le terme fonctionnaires s'applique au personnel des services de l'administration centrale, relevant des dispositions statutaires de la fonction publique et rémunéré sur des fonds publics. Le champ d'observation se limite principalement à la fonction publique au sein de l'administration centrale (ou fédérale) à des fins de comparaison. Les termes fonction publique et service public sont interchangeables.

Le présent chapitre étudie les changements intervenus dans la nature de l'emploi de la fonction publique dans les pays de l'OCDE ces vingt dernières années ainsi que les problèmes qui se posent et les défis futurs. De nombreuses réformes ont été mises en œuvre dans les différents pays membres mais les grandes tendances examinées dans ce chapitre sont : les efforts visant à réduire l'emploi public (section 3) ; le changement de nature des systèmes de fonction publique (section 4) ; l'augmentation de la souplesse de gestion grâce à la décentralisation des responsabilités en matière de gestion de ressources humaines (section 5) ; l'individualisation des contrats d'emploi, de la responsabilité et de la rémunération (section 6) ; et la gestion des hauts fonctionnaires (section 7). Avant d'étudier ces différents points, le présent chapitre examine la nature particulière du service public et les modèles traditionnels de la fonction publique.

## 2. Quelle est la spécificité du service public ?

### 2.1. Qu'est-ce que la fonction publique ?

Dans le passé, la fonction publique concernait les fonctions des autorités civiles par opposition à celles des forces armées. Plus récemment, on faisait une distinction entre les titulaires de postes permanents et les élus dont le portefeuille change de titulaire à chaque changement de gouvernement (Drewry et Butcher, 1991, pp. 15-17).

Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, l'acception de « fonction publique » est beaucoup plus étroite que celle de « service public », et ne s'applique qu'à l'emploi public dans l'administration centrale, c'est-à-dire le personnel des branches exécutive et législative de l'administration centrale, des services directement rattachés au Chef de l'État ou au Parlement, ainsi que l'ensemble des ministères et services administratifs de l'administration centrale, notamment les agences autonomes dont les rémunérations sont versées par l'administration centrale.



Au lieu de parler de « fonction publique » et de « fonctionnaires », de nombreux pays utilisent les termes « service public » ou « agents publics » dont l'acception semble être beaucoup plus large. Par exemple, les enseignants et les médecins des établissements d'enseignement et des hôpitaux publics peuvent être ou non « fonctionnaires » mais ils sont des agents des services publics dès lors qu'ils sont employés par des services financés par l'État. Plusieurs pays (tels que l'Irlande, la République slovaque et le Royaume-Uni) font une distinction nette entre fonctionnaires et agents des services publics, les premiers se limitant aux agents de l'État ce qui exclut les agents des collectivités territoriales, des établissements d'enseignement, des services de santé, de la sécurité sociale, etc.

Ceci étant, dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les deux notions sont utilisées de manière interchangeable, sans qu'aucune distinction ne soit faite consciemment entre les deux.

## **2.2. Pourquoi la fonction publique est-elle particulière ?**

Tous les pays de l'OCDE ont des dispositions spéciales concernant les conditions d'emploi des fonctionnaires, destinées à promouvoir ou à préserver certaines valeurs que la société juge importantes pour les personnes chargées de l'application des lois ou de toute autre fonction relevant de la concrétisation de la volonté générale. La principale architecture de l'emploi public repose traditionnellement sur l'idée d'un système d'emploi distinct de celui des autres pans de la société, et cette spécificité est justifiée par des valeurs de « gouvernance » de portée très générale. Il pourrait s'agir, par exemple, du principe selon lequel les fonctionnaires ne doivent pas se comporter de manière partisane sur le plan politique. De telles dispositions existent dans tous les pays de l'OCDE, mais elles ont débouché sur des modes de gouvernance et des résultats radicalement différents, qui s'expliquent par la diversité des contextes nationaux, des dispositions institutionnelles et constitutionnelles, de la culture, du leadership et de la gestion.

Au cours des vingt dernières années, de nombreux domaines de l'emploi public ont cependant perdu cette spécificité et sont devenus très similaires au système d'emploi général. Faut-il en conclure que l'idée d'une fonction publique en tant que dispositif constitutionnel ou quasi constitutionnel destiné à entretenir la confiance vis-à-vis du système de gouvernance a fait son temps, au moins dans certains pays ?

Il n'existe pas aujourd'hui de réponse définitive à cette question, mais une chose est claire : si des pays cherchent dans le secteur privé des modèles pour moderniser l'emploi public, ils ne doivent pas oublier que l'objectif essentiel de la fonction publique est la gouvernance et non la gestion. La gouvernance exige qu'une grande attention soit accordée à des valeurs

fondamentales telles que la loyauté, l'équité, la justice et la cohésion sociale, afin que soit préservée la confiance à l'égard du système gouvernemental et politique considéré dans son ensemble. Les questions de gestion, pour importantes qu'elles soient, doivent passer au second plan.

Par ailleurs, le modèle classique d'administration centralisée demeure un système efficace et solide pour la conduite des affaires publiques en cas de perturbation ou d'interruption du fonctionnement des institutions constitutionnelles dans une société, ou lorsque l'état de marche des autres institutions laisse à désirer. C'est également un système qui s'est avéré plus stable dans les pays où le concept d'un État fort et présent dans tous les domaines fait partie intégrante de la culture nationale, ce qui implique une forte cohérence culturelle entre toutes les composantes de la fonction publique.

Bien que le courant de modernisation de l'emploi public progresse rapidement la majorité des États du monde partagent les principaux éléments du système classique d'administration publique. Dans bien des pays les fonctionnaires étaient hautement considérés et tenus comme l'un des groupes les plus efficaces de la société ; les particularités de leurs conditions d'emploi étaient perçues comme constituant un facteur important dans la création d'une éthique collective imprégnée d'esprit civique et dans la protection de la fonction publique contre toute politisation

Il ne peut cependant exister de type idéal d'emploi public, les différentes sociétés étant confrontées à des risques et problèmes spécifiques. Lorsqu'un gouvernement peut avoir un besoin urgent d'adaptativité et d'innovation de son secteur public, un autre peut avoir à réformer dans les meilleurs délais la discipline et la coordination.

### 3. Efforts visant à réduire l'emploi public

#### 3.1. Réductions d'effectifs : une image inégale<sup>1</sup>

Au cours des années 80 et 90, de nombreux gouvernements ont tenté de réduire l'emploi public en pourcentage de la population active totale, dans le cadre des efforts déployés pour maîtriser ou réduire les dépenses publiques et la masse salariale. Le tableau 6.1, qui est établi sur la base des données issues de l'Enquête sur l'évolution des rémunérations et de l'emploi dans le secteur public global, montre l'évolution de l'emploi public dans une sélection de pays de l'OCDE durant ces dix dernières années. Il inclut l'administration centrale, régionale et locale. Les chiffres montrent que les effectifs de la fonction publique ont diminué dans certains pays, de manière sensible dans quelques-uns. En même temps, certains pays comme le Luxembourg et l'Irlande n'ont pas cessé de recruter des fonctionnaires. Ceci étant, dans ces pays le besoin structurel de fonctionnaires proportionnellement à l'augmentation de la population active explique en grande partie cette évolution.

Tableau 6.1. **Évolution de l'emploi public total<sup>1</sup> entre 1990/91<sup>2</sup> et 2000/01**

Variation en pourcentage de l'emploi public	Pays
Augmentation sensible (> 5 %)	Corée, Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas (1996), Turquie (1997)
Augmentation modérée (1 % ~ 5 %)	Pologne (1994)
Légère variation (-1 % ~ 1 %)	Autriche, Belgique, Japon
Diminution modérée (-5 % ~ -1 %)	Canada, Hongrie (1997)
Diminution sensible (> -5 %)	Allemagne, Australie, Finlande, Nouvelle-Zélande, Suède (1995)

1. Le tableau est établi sur la base de l'emploi public total en termes d'effectifs ou d'équivalents plein-temps. Il englobe l'administration centrale, régionale et locale. Pour plus de détails voir OCDE (2002b).
2. Pour certains pays les données indiquées ne remontent pas jusqu'à 1991. Dans ce cas l'année à partir de laquelle la variation est calculée est mentionnée entre parenthèses.

Source: OCDE (2002b). Il convient d'être prudent dans l'interprétation de ces données car les définitions de l'emploi public total varient d'un pays à l'autre. L'effet d'une diminution ou d'une augmentation de l'emploi public total peut être dû à des changements de formes organisationnelles de l'administration et pas aux niveaux d'emploi du secteur public.

Dans de nombreux pays de l'OCDE la diminution de l'emploi public total est principalement due à des réductions d'effectifs au sein de l'administration centrale ou fédérale. Dans nombre de pays, les effectifs à l'échelon régional ou local ont augmenté simultanément comme en Espagne, aux États-Unis et au Japon, par exemple.

Le tableau 6.2 indique la variation annuelle en pourcentage de l'emploi dans l'administration centrale ou fédérale des pays de l'OCDE durant la dernière décennie.

Même si les changements de l'emploi public total varient de manière importante selon les pays, globalement à la fin des années 90 les chiffres comparables de l'emploi public par rapport à la population active ont diminué légèrement de manière générale, à quelques exceptions près. Deux facteurs ont contribué à cette évolution, premièrement la réduction de l'ampleur des politiques mises en œuvre ; et deuxièmement la reprise économique qui a permis de créer de nombreux emplois dans le secteur privé ce qui a réduit la part du secteur public.

### 3.2. Différentes stratégies en matière de réductions d'effectifs

Différentes stratégies ont été adoptées pour réduire les effectifs. Dans certains pays, les politiques ont été axées sur des mesures plutôt passives pour infléchir la croissance des effectifs dans la fonction publique comme le gel des embauches ou les départs volontaires dans le but de stabiliser ou diminuer les effectifs au lieu de procéder à des réductions massives d'effectifs.

Dans des systèmes plus flexibles, comme en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Finlande, en Norvège, et au Portugal ou dans les économies en transition comme en Pologne ou en Hongrie, des mesures de réduction d'effectifs plus actives ont été adoptées à des degrés divers. Certains

Tableau 6.2. **Variation annuelle de l'emploi dans l'administration centrale ou fédérale**

	1990/ 1991	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	Variation annuelle en %	
Australie <sup>1</sup>	0.9 %	-4.8 %	-23.3 %	-8.7 %	-7.8 %	2.4 %	-1.2 %	1990-2001	-4.4 %
Autriche <sup>2</sup>	-0.3 %	1.0 %	-0.2 %	-0.2 %	-1.1 %	-2.4 %	-2.2 %	1990-2001	-0.1 %
Belgique <sup>2</sup>		-3.1 %	-0.7 %	-0.1 %	0.4 %	4.0 %		1992-2000	0.0 %
Canada <sup>3</sup>	2.2 %	-4.2 %	-5.4 %	-2.0 %	0.2 %	2.3 %	5.0 %	1990-2001	-1.2 %
République tchèque <sup>2, 4</sup>		2.2 %	-5.1 %	-2.4 %	-6.4 %				
Danemark <sup>2</sup>				-1.2 %	-5.8 %	-0.2 %	0.3 %		
Finlande <sup>3</sup>	-0.7 %	-1.9 %	0.7 %	1.4 %	0.4 %	-1.4 %	-2.6 %	1990-2001	-1.8 %
France				1.4 %	1.0 %	1.1 %			
Allemagne		-2.5 %	-1.3 %	-2.0 %	-1.1 %	-1.6 %		1991-2000	-2.9 %
Grèce				3.6 %					
Hongrie				1.7 %	-0.2 %	-2.4 %	-0.9 %		
Irlande <sup>2</sup>	2.8 %	-0.8 %	-0.6 %	2.2 %	3.6 %	3.9 %	5.6 %	1990-2001	2.3 %
Italie				-0.3 %	-0.8 %				
Corée <sup>2</sup>	2.4 %	0.4 %	0.3 %	-1.0 %	-1.3 %	-0.3 %	0.4 %	1990-2001	0.2 %
Luxembourg	7.3 %	1.2 %	5.8 %	-0.4 %	2.4 %	6.2 %	9.1 %	1990-2001	4.5 %
Pays-Bas <sup>2</sup>			1.6 %	3.3 %	1.3 %	2.5 %			
Nouvelle Zélande		2.0 %	-3.7 %	1.7 %	3.7 %	-5.4 %	3.6 %	1991-2001	-0.2 %
Pologne <sup>2</sup>		9.8 %	4.1 %	4.5 %	-15.8 %	-8.8 %		1994-2000	0.3 %
Espagne	-4.8 %	0.6 %	-2.2 %	-1.1 %	0.1 %	-7.7 %	-11.7 %	1990-2001	-2.3 %
Suède <sup>2</sup>		-1.8 %	-1.8 %	-1.4 %	0.0 %	-2.8 %	-3.4 %	1995-2001	-1.8 %
Suisse					1.8 %	3.2 %	4.3 %	1991-2001	-0.5 %
Turquie				1.0 %	1.7 %	0.4 %			
États-Unis	-4.3 %	-2.1 %	-2.3 %	-1.2 %	0.2 %	3.1 %		1990-2000	-1.2 %

1. Hors armée de métier.

2. En équivalent plein-temps.

3. Hors entreprises publiques.

4. Hors armée de métier et police.

Source : OCDE (2002b). Il convient d'être prudent dans l'interprétation de ces données car les définitions de l'emploi public total varient d'un pays à l'autre. L'effet d'une diminution ou d'une augmentation de l'emploi public total peut être dû à des changements de formes organisationnelles de l'administration et pas aux niveaux d'emploi du secteur public.

programmes ont été mis en œuvre au niveau national, comme au Canada où une réduction de 16 % des effectifs fédéraux était prévue sur la période 1995-98. Dans d'autres pays comme l'Australie, les mesures ont été davantage déléguées. Dans certains pays, durant les années 80 et 90, et encore actuellement dans certains cas, des réductions d'effectifs ont été réalisées par le biais de la privatisation d'activités du secteur public ou le changement de statut d'institutions publiques. Ce faisant, les pays se sont en fait efforcés de redéfinir le rôle de la puissance publique. En Finlande par exemple, six grandes entreprises publiques ont changé de statut en 1989 et 1990, ce qui

s'est traduit par une baisse de 10 % de l'emploi public total<sup>2</sup>. De telles mesures ont sensiblement contribué à réduire l'emploi public et ont sans doute largement profité à la conduite des affaires de ces entreprises. Toutefois sur le plan de la gestion, il s'agit de décisions exceptionnelles qui ne constituent pas le fondement de réformes permanentes du secteur public.

Dans d'autres cas, comme en Allemagne durant ces dernières années, des suppressions d'emplois sont effectuées dans la fonction publique. Ce type de compressions d'effectifs est souvent opéré lorsque des difficultés budgétaires risquent d'engendrer une crise politique. De telles coupes sont souvent associées à des mesures diverses de réorganisation de la gestion publique, et les réductions de l'emploi public qui en résultent sont même souvent présentées comme des preuves du succès des réformes de gestion engagées.

Les recherches menées par l'OCDE semblent indiquer que le point commun de ces compressions d'effectifs réside dans un sentiment de crise politique ainsi que dans un impératif d'action politique et administratif. Le type de réforme de gestion engagé au moment des coupes est un élément secondaire par rapport à la concrétisation des compressions d'effectifs décidées ce qui porte à penser que ces fortes compressions d'effectifs périodiques étaient davantage liées aux circonstances politiques qu'à des concepts de gestion et explique pourquoi certaines coupes ont causé la disparition de compétences clés, faute de réflexion stratégique préalable (Blair, 2002). Ceci étant, ces problèmes microéconomiques n'enlèvent rien aux arguments plus généraux qui militent en faveur de mesures visant à maîtriser l'emploi public total. Il est cependant possible d'élaborer de meilleures politiques de réduction des effectifs.

Les mesures d'ajustement d'effectifs sont difficiles à mettre en œuvre car elles sont politiquement sensibles et se heurtent à différents obstacles. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la nature même des systèmes rigides basés sur la carrière limite les possibilités d'ajustement des effectifs.

Globalement, les réductions d'effectifs à grande échelle ont été généralement liées à des programmes organisationnels de restructuration ou réorientation tandis que les réductions d'effectifs à petite échelle (liées à des gains d'efficacité) ont été opérées sans réforme organisationnelle importante. Lorsque des coupes font partie d'un agenda de réforme plus ample tel qu'une consolidation budgétaire elles ne sont pas toujours liées explicitement aux réformes organisationnelles visant à réorienter le champ d'application et l'organisation des tâches. Dans ce cas, les compressions d'effectifs ont tendance à être décidées en fonction de l'importance des effectifs et axées sur la concrétisation d'objectifs de réductions d'effectifs par des moyens tels que le gel des embauches. Les réductions décidées en fonction de l'importance des

effectifs peuvent mettre à mal une bonne gestion et une capacité organisationnelle et engendrer des rigidités qui nuisent plutôt qu'ils ne favorisent des gains d'efficacité. De quelle façon l'administration publique peut-elle se maintenir au niveau des nouvelles compétences si elle gèle le recrutement. Par quels moyens est-il possible d'étendre sensiblement les départs pour pouvoir satisfaire les nouveaux besoins de personnel ?

Face à ce type de questions, plusieurs pays ont adopté une stratégie de gestion des ajustements d'effectifs qui cherche à trouver le juste équilibre entre le besoin de concrétiser des objectifs en matière de niveau d'effectifs et la nécessité de garantir aux services le maintien des compétences et capacités requises pour exécuter leurs tâches. Dans ce dernier cas, les réductions d'effectifs découlent de mesures plus amples visant à réorienter ou restructurer les organisations de service public ce qui permet aux organisations de mieux cibler le personnel, les emplois, les services particuliers qui doivent faire l'objet de reconversions, de redéploiements, de compressions ou autres ajustements d'effectifs. Le principe réside bien moins dans la focalisation sur l'importance globale des effectifs du secteur public que dans une orientation facilitant le changement afin de parvenir à une plus grande efficacité et efficacité organisationnelles.

## 4. Évolution de la nature des systèmes de fonction publique

### 4.1. Quel type de système de fonction publique ?

Il existe deux modèles fondamentaux d'emploi public dans les pays de l'OCDE, l'un fondé sur la notion de carrière, l'autre sur la notion de poste. Le choix par un pays d'un système ou de l'autre influe profondément sur la culture de son service public.

Dans les systèmes basés sur la carrière, les fonctionnaires sont plus ou moins censés rester dans le service public tout au long de leur vie professionnelle. Leur recrutement initial se fait sur la base de leurs titres universitaires et/ou d'un examen d'entrée dans la fonction publique. L'attribution des postes confiés aux personnes sélectionnées est ensuite laissée à la discrétion de l'organisation dont ils dépendent. Ceci peut notamment se traduire par des transferts de personnel entre ministères et d'un domaine de spécialisation à un autre. Le processus de promotion est fondé sur un système de grades liés à chaque individu, et non à un poste précis. La progression d'un fonctionnaire dépend dans une large mesure de la manière dont il est considéré par sa hiérarchie, ce qui constitue un levier extrêmement efficace pour amener les individus à se conformer aux normes du groupe. Ce type de système se caractérise par des possibilités limitées d'entrée dans la fonction publique en milieu de carrière, et par l'importance accordée à l'avancement professionnel.

Dans les systèmes basés sur le poste, le principe de base consiste à sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe ou par promotion interne. Les systèmes de poste sont plus ouverts, et les recrutements latéraux y sont relativement fréquents. Contrairement aux systèmes basés sur la carrière, il est probable que pour les systèmes basés sur le poste les considérations techniques seront plus importantes.

La Corée, l'Espagne, la France, la Grèce, le Japon, et le Luxembourg semblent être les pays dont la fonction publique s'apparente le plus au système de carrière. À l'inverse, l'application du système de poste est la plus marquée dans les pays qui ont déployé le maximum d'efforts pour réformer leur service public au cours des vingt dernières années, à savoir la Finlande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Il est intéressant de noter que les pays d'Europe de l'Est ont adopté des modèles différents de système de fonction publique au cours de leur période de transition, à partir du début des années 90. La Hongrie et la République slovaque ont opté pour un système basé sur la carrière ; la Pologne et la République tchèque ont choisi un système basé sur le poste. Un travail de comparaison pourrait être riche d'enseignements quant à l'impact de ces choix radicalement différents sur la gouvernance et la culture de la fonction publique de ces quatre pays.

Les systèmes « de carrière » ont tendance à promouvoir des valeurs collectives à l'entrée dans un sous-groupe spécifique de la fonction publique (on en a un exemple avec la notion de « corps » en France), le sentiment collectif entre niveaux hiérarchiques et entre « corps » étant relativement moins développé. L'inconvénient est qu'on met moins l'accent sur la performance et la responsabilisation individuelle. Les systèmes reposant davantage sur le poste ont généralement moins de valeurs communes à l'ensemble de l'administration à l'embauche que les systèmes de carrière, mais sont susceptibles de créer des liens plus solides entre niveaux hiérarchiques et statuts.

#### **4.2. Un tableau en pleine évolution**

Le système de carrière est mis à l'épreuve dans les pays développés parce qu'il va à contre-courant de l'évolution globale du marché du travail et qu'il est considéré comme moins efficace que le système de poste en termes d'apport de compétences spécifiques et de flexibilité. Mais peu d'éléments indiquent que les pays de l'OCDE qui possèdent un système de carrière souhaitent l'abandonner. Les systèmes basés sur la carrière doivent maintenant faire face au défi que constitue une fonction publique qui doit répondre aux besoins et aux demandes de compétences particulières qu'exige la société d'aujourd'hui. Le défi auquel font face les systèmes basés sur le poste est d'assurer l'intérêt collectif.

Tableau 6.3. **Principaux atouts et faiblesses des systèmes de fonction publique privilégiant le sentiment collectif et les comportements éthiques**

	Système classique basé sur la carrière		Système classique basé sur le poste	
	Atouts	Risques	Atouts	Risques
<b>Entrée dans la fonction publique</b>	Équité garantie par les concours/diplômes. Valeurs collectives à l'échelle de toute l'administration publique assurées par une même formation de différentes catégories de fonctionnaires avant l'entrée dans la fonction publique.	Peu de valeurs communes entre niveaux hiérarchiques. Peu d'évaluation à l'embauche du souci des résultats chez les candidats. Peu de valeurs collectives communes à tous les agents des administrations publiques (sous-statuts différents).	Équité assurée par des processus ouverts et compétitifs pour chaque poste. Davantage de valeurs collectives au sein du personnel de statuts différents.	Possibles biais à l'embauche, lorsque le processus de recrutement manque de transparence. Peu de valeurs communes à l'entrée dans le service public central.
<b>Promotion</b>	Possibilités limitées de gestion injuste par la séparation du grade (acquis avec le temps passé dans la fonction publique) et du poste spécifique.	Manque de transparence dans les nominations aux différents postes (par manque d'évaluation au niveau individuel).	Équité garantie par une solide évaluation de la performance individuelle.	Lorsque les processus ne sont pas transparents, le favoritisme dans la promotion est possible (du fait du lien entre les grades et les postes). Nominations entre départements plus difficiles.

Source : OCDE (2003h).

Même si la distinction traditionnelle entre les systèmes de l'emploi et les systèmes de la carrière reste intéressante du point de vue de l'évolution globale de chaque système de fonction publique, un nombre croissant de pays ne correspondent plus ni à l'une ni à l'autre de ces deux catégories. On constate de plus en plus qu'aucune fonction publique de l'OCDE ne correspond parfaitement ni au système de carrière ni au système de poste. Il semble que chacun des deux systèmes tende à adopter certaines procédures de l'autre, pour réduire les faiblesses auxquelles il est prédisposé.

Les systèmes de poste tentent de compenser les difficultés qu'ils posent en préservant la cohérence de l'administration publique et une culture collective par un système de gestion plus centralisé au niveau des hauts fonctionnaires qu'auparavant et en mettant l'accent sur la formation à l'entrée dans un poste. D'un autre côté, les systèmes de carrière ont tendance à accroître le nombre de postes ouverts à la concurrence externe, à déléguer



les processus de gestion de ressources humaines aux ministères sectoriels, à diminuer le nombre d'échelons hiérarchiques et à renforcer la responsabilisation individuelle pour les résultats obtenus. Ainsi le panorama semble être davantage constitué par une continuité de systèmes que par des catégories de systèmes clairement différenciés.

Le flou de ces systèmes est dû au fait qu'il existe plusieurs systèmes parallèles, tout particulièrement dans deux domaines. Premièrement, en arrière-plan de la configuration officielle de la fonction publique on constate de plus en plus une « ombre contractuelle » qui repose de plus en plus sur le poste même dans les systèmes de carrière les plus marqués. En même temps, il est de plus en plus fréquent que de voir des dispositions d'emploi distinctes pour la haute fonction publique qui sont de plus en plus basées sur la carrière même dans les systèmes de poste les plus marqués.

Certains pays où le degré de délégation est élevé ont tendance à privilégier la carrière dans la fonction publique sur toute une vie professionnelle en limitant au maximum les recrutements latéraux. Nous avons inventé l'expression « systèmes de département » pour désigner les systèmes hybrides qui attribuent des responsabilités importantes aux ministères sectoriels concernant la définition et l'application des politiques de gestion de ressources humaines mais dans lesquels les fonctionnaires font essentiellement leur carrière dans un seul ministère.

## 5. Délégation des responsabilités en matière de gestion de ressources humaines : accroître la souplesse de gestion<sup>3</sup>

L'ampleur et le rythme de la délégation ont été variables d'un pays à l'autre mais la plupart des pays de l'OCDE ont adopté un certain degré de décentralisation des responsabilités en matière de gestion de ressources humaines pour accroître la souplesse de gestion et améliorer les performances et la réceptivité. De manière générale, trois méthodes de délégation ont été utilisées dans les pays de l'OCDE, soit conjointement soit séparément :

- Transfert de responsabilités de gestion de ressources humaines des organes centraux aux ministères opérationnels/départements/agences.
- Simplification des règles et procédures. Dans les cas où la délégation a concerné les aspects opérationnels de la gestion des ressources humaines alors que la responsabilité de la détermination des grandes lignes de la politique demeurerait au niveau central, on a constaté une tendance à définir les cadres des politiques de façon moins détaillée que dans le passé en simplifiant les règles et procédures.
- Mise en place de politiques de gestion des ressources humaines plus souples. Même lorsque la délégation de l'autorité est très limitée dans certains pays, les organes centraux de gestion des ressources humaines ont

élaboré différents types de politiques souples et des procédures moins lourdes. Même si la détermination de la rémunération est restée centralisée dans la plupart des pays, différents types de flexibilité des rémunérations sont proposés aux ministères opérationnels/départements.

### 5.1. Évolution du rôle des organes centraux de gestion des ressources humaines

La délégation de responsabilités en matière de gestion de ressources humaines a eu un impact majeur sur les organes centraux de gestion des ressources humaines. Ceci étant, ces derniers continuent de jouer un rôle important dans la formulation des politiques, en particulier.

Dans les pays de l'OCDE, l'organisation et les structures des organes centraux de gestion des ressources humaines varient de manière importante d'un pays à l'autre. Ces organes peuvent être indépendants ou faire parti du ministère des Finances, de services de gestion publique ou des services du Premier Ministre. Le tableau 6.4 présente une synthèse des structures en place dans différents pays membres de l'OCDE.

Deux pays (la Belgique et la Suède) ne sont dotés d'aucun organe de ce type car selon les informations communiquées, le gouvernement a délégué la majeure partie des compétences relevant de son rôle qu'employeur aux ministères opérationnels/départements/agences. Dans ces pays, la responsabilité des politiques en matière de gestion des ressources humaines est décentralisée et incombe à chaque agence publique indépendante. Au Danemark, en Espagne, en Finlande et au Portugal, les fonctions de gestion des ressources humaines sont assurées par une ou deux directions au sein du

Tableau 6.4. **Structure et localisation des organes centraux de gestion des ressources humaines dans différents pays membres de l'OCDE**

Structure	Localisation dans l'administration	Pays
Aucun organe central de gestion des ressources humaines		Belgique, Suède
Ministère/département/agence unique	ministère des Finances	Danemark, Espagne, Finlande, Portugal
	ministère/département/agence distinct	Allemagne, Australie, Autriche, États-Unis, France, Norvège, Nouvelle-Zélande
	Services du Premier ministre ou Cabinet Office	Mexique, République tchèque, République slovaque, Royaume-Uni
Deux agences	Commission + ministère de gestion	Corée, Japon
	Commission + ministère des Finances	Canada, Irlande

Source : OCDE (2003h).

ministère des Finances. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, les États-Unis, la France, la Norvège et la Nouvelle-Zélande, un ministère/département distinct est chargé de la gestion et notamment des politiques en matière de ressources humaines. Ces pays semblent considérer ces fonctions de gestion des ressources humaines comme un levier ou instrument important de la gestion de l'administration publique et de la coordination des politiques.

Aucune solution ne s'impose quant au type de dispositions institutionnelles le plus appropriées concernant l'organisation des organes centraux chargés de la gestion des ressources humaines. Elles semblent surtout dépendre des priorités de gestion des pays et de leur contexte. On constate que si les pays placent la gestion des ressources humaines dans une perspective de gestion élargie liée aux dépenses publiques ils créent généralement un organe central de gestion des ressources humaines qui fait partie du ministère des Finances. En revanche, lorsque les pays mettent davantage l'accent sur la coordination des politiques ou la performance des départements il semble que les services soient rattachés au Premier ministre ou au Cabinet.

### **5.2. Relations entre les organes centraux de gestion des ressources humaines et les ministères opérationnels ou agences**

On constate que les organes centraux de gestion de ressources humaines continuent de jouer un rôle important dans la définition des politiques. Dans la plupart des pays, la réforme des politiques, l'adoption de nouvelles mesures et l'examen des lois liées à la gestion des ressources humaines demeurent la prérogative de ces organes centraux. Dans plus des deux tiers des pays, il leur appartient de fixer les rémunérations des fonctionnaires, de mener des négociations salariales avec les syndicats et de réformer le système de retraite des fonctionnaires. Ils jouent également un rôle essentiel dans la gestion et les orientations du développement du système de haute fonction publique ainsi que dans la définition des conditions générales qui le régissent. Toutefois, il apparaît que la plupart des pays délèguent les pouvoirs de recrutement et de sélection des candidats pour la haute fonction publique aux ministères opérationnels.

En résumé, la définition de la politique menée et des orientations en matière de développement demeure juridiquement la prérogative de l'organe central de gestion des ressources humaines dans plus de deux tiers des pays membres de l'OCDE. Dans certains pays comme la Grèce, l'Irlande, le Japon, la Norvège et la République slovaque, l'autorité centrale est non seulement responsable de la définition de la politique menée, mais aussi de sa mise en œuvre. Dans ces systèmes, les ministères opérationnels disposent d'un pouvoir d'appréciation ou d'une autonomie très limités.

Toutefois dans la moitié des pays de l'OCDE, bien que les politiques de gestion des ressources humaines soient centralisées, la mise en place de celles-ci est désormais décentralisée. Dans les pays où cette fonction n'est pas fortement centralisée – au premier rang desquels figurent l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède – les fonctions de l'organe central de gestion des ressources humaines sont limitées, quoique de manières très différentes. Le contraste entre la Nouvelle-Zélande et la Suède est particulièrement frappant, d'autant plus que ces deux pays se caractérisent par une faible corruption et un niveau élevé de cohésion culturelle. En Nouvelle-Zélande, bien que le State Services Commissioner (Commissaire au service public) soit officiellement investi de vastes pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines du service public, il ne les exerce en pratique que vis-à-vis des principaux responsables de ministères et de services, et s'en remet à eux pour gérer leurs effectifs correctement. En Suède, l'organe de gestion des ressources humaines exerce une fonction essentiellement consultative, non seulement en matière de gestion des ressources humaines mais aussi de gestion en général. Un bon indicateur de la liberté de gestion réside dans le degré de contrôle qu'exercent les services, et non les organes centraux, sur le budget de personnel. Le transfert des compétences budgétaires est un préalable essentiel à tout assouplissement du contrôle exercé par les autorités centrales sur des éléments clés de la gestion des ressources humaines, tels que l'importance des effectifs, la classification, la répartition des postes par grade et les rémunérations. Un tel transfert de compétences budgétaires concernant le personnel a eu lieu entre 1986 et 1993 au Canada, au Danemark, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède.

Le degré de délégation de la gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE a été évalué à l'aide d'un indice regroupant différentes réponses à l'enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines (OCDE, 2004g)<sup>4</sup>. Les résultats de l'indice indiquent que l'Australie, la Finlande, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, et la Suède semblent afficher le degré le plus élevé de délégation de pouvoirs de gestion en matière de personnel, tandis que l'Autriche, le Japon et le Luxembourg sont les pays les plus centralisés. Il convient de noter qu'en règle générale, les systèmes de poste semblent aller de pair avec une plus grande liberté de gestion. Dans de nombreux pays, cette liberté de gestion va de pair avec un objectif de responsabilisation des gestionnaires au regard de leurs résultats, au travers de systèmes de gestion des performances de l'organe et du personnel.

Rien ne démontre à ce jour qu'une décentralisation plus poussée de la gestion des ressources humaines constituera la tendance à venir. Il est cependant acquis que si la tendance qui consiste à fournir des directives plus claires aux départements sous forme d'accords de performance et de contrats persiste, la gestion au centre du gouvernement prendra un aspect plus

Tableau 6.5. **Indice de délégation de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines**

Degré faible de délégation	Degré assez faible de délégation	Degré assez élevé de délégation	Degré élevé de délégation
Grèce	Autriche	Allemagne	Australie
Japon	Canada	Belgique	Finlande
Luxembourg	Corée	Danemark	Islande
République slovaque	Espagne	Mexique	Nouvelle-Zélande
	États-Unis	Norvège	Suède
	France	Portugal	
	Hongrie	République tchèque	
	Irlande	Royaume-Uni	
	Italie	Suisse	
	Pologne		

Source: OCDE (2005e).

stratégique que jamais. Il semble toutefois que ce rôle sera plutôt exercé par le bureau du Premier ministre ou le ministère des Finances que par les agences centrales de gestion des ressources humaines.

## 6. Individualisation : contrat de travail, responsabilité, résultats et rémunération

L'idée que sous-tend la délégation est que celle-ci permettra aux ministères/départements de gérer leur personnel en vue d'améliorer les performances individuelles et des services. La délégation permet aux services de définir leurs stratégies en matière de gestion de ressources humaines en vue d'atteindre leurs objectifs et d'individualiser le traitement et la gestion des ressources humaines davantage en fonction des résultats individuels et des besoins de changement des services.

L'individualisation de la gestion des ressources humaines est une notion large qui implique, d'une part, une gestion du personnel sur une base individuelle et pas seulement en tant que membres d'une entité collective ou selon une classification des postes par grade et, d'autre part, un traitement différent des questions de personnel en fonction des besoins évolutifs des services et de leurs résultats. L'individualisation des pratiques en matière de ressources humaines est au centre des réformes visant à accroître la réceptivité du service public. Des évolutions vers l'individualisation ont eu lieu essentiellement au niveau du processus de sélection, de la durée des nominations, des licenciements, de la gestion des performances et des rémunérations.

### **6.1. L'individualisation des contrats de travail : contrat à durée déterminée ou emploi permanent<sup>5</sup>**

L'emploi garanti à vie constitue de longue date une norme élémentaire dans les secteurs publics de l'OCDE, caractérisés par une sécurité de l'emploi nettement supérieure à celle observée dans le secteur privé. En fait, c'est sur la sécurité de l'emploi et les prestations de retraite qui ont conduit à l'opinion largement répandue dans de nombreux pays selon laquelle un jeune ne pouvait que se réjouir d'intégrer la fonction publique. Dans certains pays la situation a bien changé depuis la fin des années 80.

Depuis la fin des années 80, quatre tendances caractérisent les emplois publics, outre le transfert de certaines fonctions de l'administration publique à des entreprises publiques ou d'autres formes d'organisations publiques, avec les modifications des règles qui en découlent pour les employés :

- Dans certains pays, les règles spécifiques qui garantissaient l'emploi à vie dans la fonction publique ont été abolies et les fonctionnaires relèvent désormais du droit général du travail.
- Dans d'autres pays, tandis que l'emploi à vie dans la fonction publique reste protégé, les contrats à durée déterminée sur tel ou tel poste précisément ont été utilisés pour responsabiliser davantage les individus quant à leur performance : si les fonctionnaires demeurent dans le service public, leur maintien à un certain poste n'est désormais plus garanti, mais dépend plutôt de leur performance. Cette tendance est encore plus marquée pour les hauts responsables.
- Des fonctionnaires ont fait l'objet de contrats à court terme sans aucune garantie d'emploi à venir dans la fonction publique.
- Enfin, même si l'OCDE ne dispose pas de données comparatives dans ce domaine, certains pays ont de plus en plus eu recours à différentes dispositions contractuelles pour employer des personnes à des postes qui pourraient théoriquement être pourvus par des agents publics classiques. Dans certains cas, ces dispositions sont encore moins favorables que le droit général du travail, étant donné que les pouvoirs publics ne sont pas toujours tenus de respecter le droit général du travail qui s'applique aux entreprises privées. A cet égard, il serait intéressant d'examiner plus avant l'hypothèse du lien entre l'utilisation de personnel dans des conditions moins favorables (consultants, personnel contractuel, etc.) et la rigidité des systèmes de gestion de ressources humaines.

Le tableau 6.6 donne une description détaillée de l'évolution du statut de la fonction publique dans 12 pays.

Dans certains pays qui ne figurent pas dans le tableau 6.6 comme l'Autriche et l'Espagne, même si l'emploi à vie n'a pas été remplacé par

l'emploi temporaire (ou contractuel) de manière générale, cette tendance est apparue en partie ou dans des secteurs spécifiques. En Autriche, l'emploi à vie pour les hauts fonctionnaires a été remplacé par la nomination à durée limitée en 1995. Les nouveaux employés sont généralement sous contrat plutôt que sous statut de fonctionnaire. En Espagne, le cadre juridique de l'emploi public a été modifié dans des secteurs spécifiques comme les

Tableau 6.6. **Évolution du statut de la fonction publique**

Pays	Évolution du statut de la fonction publique
<b>Australie</b>	Le rapport entre les employés « permanents » et « non permanents » est plus ou moins le même depuis 1996. Ni les employés permanents ni les employés non permanents ne bénéficient d'une garantie d'emploi à vie. Des agents permanents peuvent être licenciés par suite d'une évolution des besoins au travail.
<b>Belgique</b>	Système de « mandat » de six ans pour les managers (directeur général et deux niveaux en dessous).
<b>Canada</b>	La proportion d'employés pour une durée déterminée/occasionnels augmente par rapport aux employés pour une période indéterminée.
<b>Danemark</b>	Il faut s'attendre à des réductions significatives du nombre de fonctionnaires. L'emploi dans la fonction publique est progressivement remplacé par l'emploi régi par un accord collectif de travail. L'emploi temporaire devient plus populaire en ce qui concerne l'embauche des managers. En 2001, 19 % des chefs de division étaient sous contrat à durée déterminée.
<b>Finlande</b>	Dans les postes de nature permanente, on a recours à des relations contractuelles/d'emploi permanentes. Mais il n'existe aucune stabilité de l'emploi, c'est-à-dire qu'il y a toujours une possibilité de licenciement s'il existe un motif de droit. Il est également possible d'utiliser des contrats à durée déterminée si des raisons opérationnelles le justifient.
<b>Hongrie</b>	En 2001, 18 930 administrateurs et travailleurs manuels sont passés sous la législation du Code du travail. Un amendement de 2003 du <i>Civil Service Act</i> a remplacé les administrateurs sous cette législation ; les fonctionnaires de rang inférieur restent toutefois régis par le Code du travail.
<b>Irlande</b>	La contractualisation a été mise en place sur une base ad hoc et s'applique à une petite proportion de fonctionnaires ou d'agents des services publics, uniquement aux grades inférieurs.
<b>Corée</b>	Depuis 1998, 20 % des postes de dirigeant de l'administration publique centrale sont ouverts à la compétition. Les personnes recrutées en dehors du secteur public sont sous contrat à durée déterminée.
<b>Nouvelle-Zélande</b>	Dans le service public, 93 % du personnel est sous contrat à durée indéterminée, 7 % sous contrat à durée déterminée.
<b>Suède</b>	A l'exception de quelques très rares postes (comme les juges), l'ensemble de l'emploi à vie dans l'administration publique suédoise a été remplacé par l'emploi sur la base d'un contrat permanent. Cela signifie que les agents publics relèvent de la même législation en matière de protection de l'emploi que tout autre salarié en Suède. Aujourd'hui, plus de 95 % des agents publics sont employés sur la base d'un contrat permanent.
<b>Suisse</b>	Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2002, il n'y a plus de fonctionnaires. L'ensemble du personnel fédéral a un statut de salarié, à l'exception d'une catégorie restreinte de personnel comme les membres des commissions d'appel fédérales.
<b>Royaume-Uni</b>	La fonction publique a recours à la fois aux postes à durée déterminée et aux postes occasionnels en parallèle de son personnel permanent afin de donner aux cadres la souplesse leur permettant de répondre à de réels besoins à court terme de manière judicieuse et économique.

Source : OCDE (2003h).

aéroports et ports nationaux, où l'emploi statutaire a été remplacé par l'emploi contractuel. Les différences entre service public et secteur privé s'atténuent en matière d'emploi ; la législation s'assouplit et les contrats à durée déterminée se généralisent.

L'évolution vers des formes d'emploi plus temporaires et l'abandon des carrières correspondant à toute une vie professionnelle semblent avoir pour principal moteur les réalités du marché du travail actuel. On observe des attitudes et des valeurs inhabituelles chez les nouveaux actifs, une plus grande variété de postes offerts sur le marché dans son ensemble, et de nouvelles pressions qui s'exercent en faveur de la flexibilité de la main-d'œuvre, les États n'étant généralement pas en phase de croissance et les créations de postes ayant tendance à se traduire par la suppression d'autres emplois. Les gouvernements sont également de plus en plus préoccupés par les engagements financiers à long terme qui s'accumulent, notamment en matière de santé et de retraite, et par la nécessité de procéder à l'avenir à des réaffectations de personnel entre les différents secteurs de l'administration.

## **6.2. Gestion des performances individuelles et de l'organisation<sup>6</sup>**

Une conséquence directe de l'évolution vers le contrôle des performances des organisations (voir chapitre 2) est le contrôle plus précis des performances individuelles. La focalisation sur les performances au sein des différentes administrations nationales prend des formes diverses, s'inspirant directement dans bien des cas des méthodes de gestion du secteur privé. La gestion des performances individuelles doit entraîner un allègement des contrôles a priori au niveau des processus et des moyens mais aussi un renforcement des contrôles permettant d'établir les réalisations et de responsabiliser les gestionnaires<sup>7</sup>. Des efforts seront encore nécessaires pour parvenir à établir un lien étroit entre les performances individuelles et de l'organisation à l'aide du système de gestion des performances. La gestion orientée vers les performances implique de relier les objectifs du service aux objectifs stratégiques de l'organisation.

La plupart des pays membres de l'OCDE ont mis en place un système d'évaluation des performances des agents publics, celles-ci étant appréciées essentiellement à l'aune des objectifs assignés au fonctionnaire dans le cadre d'un accord de performance plutôt qu'en fonction de critères normalisés relatifs aux postes (description du poste effectuée par l'encadrement indépendamment des buts assignés au poste à un moment donné). Certains pays ont développé des relations contractuelles formelles entre les principaux directeurs et les ministres afin d'accroître la responsabilisation, mais aussi en vue d'établir un point d'articulation entre le politique et l'administratif. Ce phénomène s'est surtout produit dans certains systèmes de poste et dans les pays où les agences sont depuis longtemps ancrées dans la tradition, comme l'Australie, le



### Encadré 6.1. **L'accord de performance pour les hauts fonctionnaires au Royaume-Uni**

L'accord de performance annuel pour les hauts fonctionnaires indique :

- Jusqu'à quatre objectifs ou buts professionnels personnels qui s'inscrivent dans la ligne des priorités du département pour l'année à venir et définissent les réalisations prévues pour l'année en cours et le mode d'évaluation des performances par rapport à ces objectifs. Les objectifs doivent être autant que possible dérivés des priorités stratégiques ou opérationnelles rendues publiques en tenant compte de l'Accord de partenariat sur les performances du département. Ces accords ne couvrent pas l'ensemble des tâches exécutées. Les objectifs ou buts professionnels personnels doivent être ambitieux, définis de manière stricte et « SMART » (c'est-à-dire Spécifiques, Mesurables, Approuvés, Réalistes et déterminés dans le Temps) et préciser les mesures qui permettront de les exécuter. Si les objectifs sont fixés à un horizon plus lointain que l'année d'évaluation, des jalons pour l'année en cours doivent être fixés. Les objectifs doivent anticiper les changements prévisibles. Des modifications ne peuvent être effectuées pour l'année en cours qu'en cas d'évolutions significatives des priorités professionnelles.
- La façon dont les tâches doivent être exécutées en précisant les compétences clés, les normes et les actions qui sont attendues durant l'année à venir de la part de la personne concernée dans le cadre de ses responsabilités actuelles, plus particulièrement celles qui sont liées au leadership et aux objectifs plus larges du service, incluant la diversité d'activités. Ceux-ci doivent tenir compte des besoins de perfectionnement de la personne concernée.

Source : United Kingdom (2004).

Danemark, la Nouvelle-Zélande, la Norvège ou la Suède. Plus récemment, certains systèmes depuis longtemps basés sur la carrière ont pris cette orientation pour les cadres dirigeants, en Corée et en France, par exemple.

Le processus de gestion des performances se déroule habituellement sur une base annuelle, le responsable hiérarchique identifiant avec son/ses subordonné(s) les principaux objectifs pour l'année, généralement en fonction des objectifs de l'organisation. Après un certain temps (la période « d'évaluation »), le plus souvent un an, les performances de l'agent sont évaluées par le cadre opérationnel. Cette appréciation peut s'appuyer sur une grille ou sur une liste de critères détaillée ou être beaucoup plus informelle.

Les systèmes d'évaluation des performances peuvent exister séparément en tant qu'instruments de gestion stratégique et de planification des activités. Ils sont généralement liés au système de promotions et d'avancement surtout dans les systèmes de carrière.

Avec l'expérience et le recul, les systèmes de gestion des performances évoluent. Il y a dix ou quinze ans, les pays les plus avancés dans ce domaine ont essayé de mettre en œuvre une approche scientifique de la gestion des performances individuelles du personnel avec des systèmes de notation détaillés et scientifiques s'attachant le plus souvent aux produits et résultats fournis par la personne concernée. Aujourd'hui, les évaluations de performances tendent à reposer davantage sur l'évaluation d'objectifs prédéfinis et sur le dialogue avec les instances de la direction que sur des indicateurs strictement quantifiables. D'autres critères que des produits mesurables semblent également avoir une plus grande importance comme les améliorations de compétences et les critères comportementaux. En outre, les systèmes de notation des performances sont moins normalisés et moins détaillés qu'il y a dix ans.

### **6.3. Lier les rémunérations aux performances<sup>8</sup>**

Il y a vingt ans presque tous les fonctionnaires rattachés aux pouvoirs centraux des pays de l'OCDE étaient rémunérés en fonction d'une échelle des salaires fondée sur l'ancienneté. Aujourd'hui, un nombre important d'agents publics dans la plupart des pays de l'OCDE sont concernés par des dispositifs de rémunération liés aux performances d'une sorte ou d'une autre, en particulier des hauts fonctionnaires mais aussi de plus en plus souvent des fonctionnaires non cadres. L'introduction des rémunérations liées aux performances constitue l'une des facettes d'un mouvement plus large en direction d'une plus grande souplesse de la rémunération et de l'individualisation dans les secteurs publics de la zone OCDE.

Deux tiers des pays de l'OCDE indiquent avoir mis en place des systèmes de rémunération des agents publics liée aux performances ou être en train de le faire. Néanmoins le degré d'application effective de la rémunération liée aux performances dans l'ensemble de la fonction publique varie sensiblement. Dans un grand nombre de cas, la rémunération liée aux performances touche seulement le personnel d'encadrement ou est limitée à certains ministères ou agences. En outre, il est fréquent de constater un fossé entre l'affirmation de l'existence d'un système de rémunération liée aux performances et la réalité qui se résume à quelques dispositifs en place prévoyant une rémunération variable qui n'est pas formellement liée aux performances.

En fait, on peut considérer que quelques pays de l'OCDE seulement disposent officiellement d'une politique étendue de rémunération des agents

publics liée aux performances, parmi lesquels la Corée, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse.

Les pays qui ont développé les plus forts liens entre l'évaluation des performances et la rémunération sont ceux qui privilégient un fort degré de délégation dans la gestion des ressources humaines et du budget – essentiellement par le biais de systèmes d'emploi. Néanmoins, des politiques de rémunération liée aux performances sont à présent utilisées dans certains systèmes de carrière, comme en Corée, en France et en Hongrie.

Il n'existe pas de modèle unique de rémunération liée aux performances qui prévale dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les systèmes sont très divers et varient selon le type de service public, le mode de détermination des rémunérations et le degré de centralisation ou de délégation existant dans la gestion financière et la gestion des ressources humaines. Néanmoins, des traits communs apparaissent nettement dans certains groupes de pays et dans la zone OCDE dans son ensemble :

- Les politiques de rémunération liée aux performances, qui touchaient auparavant essentiellement les cadres, ont été étendues ces dix dernières années à de nombreuses catégories de personnel différentes.
- Les politiques de rémunération liée aux performances ont eu tendance à se tourner davantage vers le collectif et à porter sur l'équipe, sur l'unité ou sur l'établissement dans son ensemble.
- Les dispositifs de longue date et normalisés en matière de rémunération liée aux performances ont évolué dans le sens d'une plus forte déconcentration qui facilite la délégation de fonctions de gestion.
- Les rémunérations en fonction de la performance représentent généralement une part très modeste du salaire de base, en particulier pour les fonctionnaires non cadres. Les primes qui tendent à se substituer aux augmentations au mérite ou à les compléter représentent la plupart du temps moins de 10 % du salaire de base. Pour les cadres, ce pourcentage est généralement plus élevé, atteignant autour de 20 % du salaire de base.

La rémunération à la performance est une idée séduisante mais l'expérience montre que sa mise en œuvre est complexe et délicate. Mesurer les performances dans le secteur public fait largement appel au jugement des instances de la direction. La notion de performance est en elle-même complexe car il est difficile de trouver des indicateurs quantifiables adéquats et parce que les objectifs de performances changent bien souvent avec l'orientation politique du gouvernement. Les répercussions de la rémunération liée aux performances sur la motivation sont ambivalentes : si elle a certes un impact motivant pour une petite partie du personnel, elle ne constitue pas un élément de motivation significatif pour la majorité des agents publics. En effet, s'il est essentiel que les salaires de base correspondent au prix du marché, les

### Encadré 6.2. **Rémunération liée aux performances au Danemark**

Le gouvernement danois a adopté la rémunération liée aux performances en 1987 en instaurant un dispositif de rémunération à l'échelon local dans le but d'individualiser les salaires. Toutefois, ces systèmes locaux de rémunération ne représentaient en 1997 qu'environ 2 % du total des rémunérations au Danemark et le budget consacré à ces mesures était relativement faible. À partir de 1997, un nouveau système de rémunération a été mis en place progressivement. Dans le cadre d'un accord collectif, les syndicats en grande majorité ont adhéré en 2002 à ce nouveau système de rémunération.

La politique salariale englobe normalement : *i)* l'indemnité liée à la fonction ; *ii)* l'indemnité liée aux qualifications ; *iii)* la rémunération liée aux performances. L'ambition ultime du nouveau système de rémunération est que les indemnités et la rémunération liées aux performances atteignent jusqu'à 20 % du salaire total. La rémunération liée aux performances s'applique au Danemark à l'ensemble du personnel mais elle n'est pas obligatoire. Elle peut s'appliquer au niveau individuel, ou au niveau de l'équipe ou du service.

Les rémunérations liées aux performances sont décidées sur la base des évaluations individuelles reposant sur un dialogue entre l'employé et le responsable hiérarchique. Les accords sont approuvés et signés par le responsable et le représentant syndical ou un agent de liaison. Plusieurs institutions utilisent une sorte de grille d'évaluation objective mais normalement la notation est beaucoup plus informelle et la discussion sur le salaire est uniquement basée sur la politique salariale locale. Il n'existe pas de niveaux de rémunération déterminés par des services centraux. Les directeurs sont évalués sur la base des résultats de l'organisation (contrats de résultats).

En 2001, le ministère des Finances et la Fédération centrale danoise des associations d'agents de l'État ont effectué une évaluation de l'expérience qui était faite du nouveau système de rémunération dans 111 institutions publiques. Plusieurs résultats clés de l'étude montrent que la rémunération liée aux performances conduit à une meilleure acceptation de la fixation d'objectifs individuels et une grande réactivité, c'est une incitation au perfectionnement du personnel et au développement de nouvelles compétences ce qui a pour conséquence d'améliorer les possibilités de recrutement. Parmi les principaux effets négatifs, on constate que la rémunération liée aux performances génère trop de tâches administratives et que ses répercussions sur la motivation sont restreintes. Un enseignement essentiel que mentionne le Danemark est qu'il est primordial de continuer à

### Encadré 6.2. **Rémunération liée aux performances au Danemark (suite)**

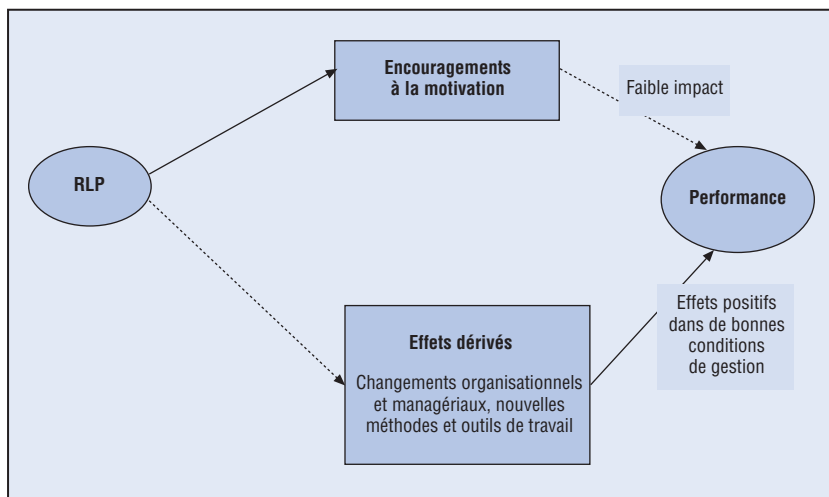
déléguer les pouvoirs en matière de ressources humaines et de rémunération au sein de chaque institution/agence en conférant à l'encadrement opérationnel toute l'autorité nécessaire pour que la rémunération liée aux performances produise tous ses effets.

Source: OCDE (2005e).

augmentations des compléments salariaux liés aux performances sont accessoires pour la majorité des agents publics, principalement pour les non cadres. L'intérêt du travail et les perspectives de carrière et de promotion s'avèrent être les principaux facteurs de motivation des agents publics. Contrairement à son objectif premier affiché, la rémunération liée aux performances est peu susceptible de motiver la majorité des effectifs.

Toutefois, l'expérience montre que la rémunération liée aux performances facilite d'autres changements en termes d'organisation. Cela permet notamment de renforcer la focalisation sur une évaluation et des processus de détermination des objectifs plus efficaces, une clarification des tâches, l'acquisition de compétences et le travail en équipe, l'amélioration du dialogue avec l'encadrement, une plus grande souplesse dans l'organisation du travail. Introduire la rémunération liée aux performances peut servir de catalyseur et permettre d'instaurer des changements organisationnels et en même temps faciliter une renégociation du « contrat d'efforts », l'une des évolutions culturelles actuelles du monde du travail. Cette dynamique a des répercussions positives sur les performances de travail.

En conclusion, on constate que ce n'est pas par les incitations financières qu'elle apporte que la rémunération liée aux performances peut contribuer à l'amélioration des performances mais plutôt par ses effets secondaires, à savoir les changements dans l'organisation du travail et de la gestion que nécessite sa mise en œuvre. Par conséquent, il est primordial de ne pas trop se focaliser sur l'aspect « incitation » de la rémunération liée aux performances, qui sera utilisée comme un moyen d'agir sur les différents facteurs nécessaires à l'amélioration de la gestion des performances. L'importance et l'impact de la rémunération liée aux performances ne doivent pas être surestimées, celle-ci devant être considérée comme un catalyseur de changements profonds en termes d'organisation et de gestion pour favoriser l'amélioration des performances.

Graphique 6.1. **L'impact global sur les performances de la rémunération liée aux performances**

Source : OCDE (2005e).

## 7. Gestion des hauts fonctionnaires

Outre le contrôle général des performances individuelles et l'amélioration des mécanismes d'incitation pour le personnel, la plupart des pays de l'OCDE, qu'ils aient une orientation plus marquée vers la carrière ou vers l'emploi, accordent une grande importance à l'amélioration de la gestion des hauts fonctionnaires. Ces réformes sont considérées comme primordiales dans un environnement caractérisé par le fait que les pays délèguent de plus en plus de responsabilités de gestion aux cadres opérationnels.

Dans bien des cas on considère que le rôle de la haute fonction publique est, tant sur le plan individuel que collectif, de donner une orientation claire à la formulation des politiques et d'améliorer les performances et l'efficacité de l'exécution des services, au sein de chaque ministère et dans une perspective interministérielle. Les réformes de la gestion de la haute fonction publique visent à développer une culture orientée vers les performances dans la fonction publique, à améliorer la mobilité entre les ministères ou les services de l'administration et à susciter le « leadership ».

On peut regrouper les réformes et faire apparaître quatre grandes tendances :

- Beaucoup de pays accordent actuellement une grande priorité à la formation des dirigeants, c'est-à-dire au recrutement et au perfectionnement de cadres pour qu'ils soient en mesure de faire bouger leur organisation. Cette

orientation est étroitement liée à une tendance plus générale vers le contrôle des performances organisationnelles. Les pays souhaiteraient recruter des cadres de haut niveau qui ont fait la preuve de leur capacité à réaliser des changements dans une organisation en vue d'améliorer son efficacité et son efficience. Pour les pays, le leadership c'est notamment s'attacher à obtenir des résultats, mettre en question les postulats, s'ouvrir à l'apprentissage provenant de l'extérieur, comprendre l'environnement et son influence, penser et agir de façon stratégique, mettre au point de nouvelles structures et modalités de travail et élaborer et communiquer une vision personnelle du changement.

- Plusieurs États ont créé ou restructuré leur haute fonction publique et commencé à gérer leurs plus hauts responsables en tant que groupe distinct. La plupart des pays qui ont un système de haute fonction publique ont des procédures d'embauche et de sélection particulières, qui diffèrent de celles applicables aux autres fonctionnaires. L'embauche et la sélection des hauts fonctionnaires sont gérées de manière plus collective dans la plupart des cas et de nombreux pays ont un cadre de compétences prédéfini pour la sélection des candidats à la haute fonction publique.
- La plupart des pays à système d'emploi, décentralisés de longue date et favorisant les recrutements latéraux dans leurs dispositifs de gestion des ressources humaines, est en train d'accentuer le repérage précoce de futurs dirigeants et la création de « réserves » de cadres pour l'avenir qui bénéficient de possibilités de formation particulières, ce qui crée de facto un système plus orienté vers la carrière dans un système de gestion par ailleurs très souple et ouvert. C'est une conséquence de la perte reconnue de valeurs communes à toute l'administration et de sa cohésion culturelle qui découlent de la délégation de pouvoirs, de la fragmentation de l'élaboration des politiques et des changements apportés aux procédures de recrutement et au statut des fonctionnaires.
- En même temps, les systèmes plus orientés vers la carrière ont utilisé les réformes de la gestion de leur haute fonction publique comme une priorité pour favoriser le changement des mentalités et renforcer la flexibilité et l'imputabilité individuelle en matière de performance. Ces dernières années, la Corée a ouvert le recrutement des hauts dirigeants au secteur privé au lieu de se contenter de former des dirigeants en interne. Par ailleurs, de nombreux systèmes orientés vers la carrière mettent de plus en plus l'accent sur le contrôle individuel des performances des hauts fonctionnaires et, dans certains cas, sur la rémunération liée aux performances au niveau des cadres supérieurs.

En résumé, de nombreux pays témoignent d'un regain d'intérêt pour le leadership recherchant deux objectifs quelque peu contradictoires – le

### Encadré 6.3. **Politiques visant à développer le leadership : études de cas par pays**

#### **Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, une grande réforme de la fonction publique est en cours depuis 1999. Le Cabinet Office a défini les compétences de leadership requises au vingt-et-unième siècle afin de mettre au point des programmes grâce auxquels ces compétences seront obtenues et maintenues. A cette fin, deux projets ont été mis en place pour définir le leadership : (1) l'énumération d'une série de compétences essentielles et (2) le Senior Civil Service Leadership Project (le projet pour le leadership dans la haute fonction publique). Des séminaires et des journées d'études sur le leadership auxquels assistent la plupart des fonctionnaires de haut niveau ont été organisés afin de recueillir des avis et établir les paramètres de ces projets.

#### **États-Unis**

Aux États-Unis, le développement du leadership relève de l'Office of Personnel Management (OPM) dont la création remonte à plus de vingt ans. Une de ses premières stratégies a consisté à établir une liste des aptitudes fondamentales de l'encadrement (Executive Core Qualifications ou ECQ) qui est revue et corrigée en permanence pour l'adapter aux exigences actuelles. Les systèmes de formation se fondent sur ces ECQ qui sont destinées à encourager la réflexion créative, l'aptitude à négocier, établir des relations avec le personnel, utiliser les technologies de l'information de plus en plus complexes, développer le sens des affaires, déceler les compétences particulières parmi le personnel, etc. L'OPM a créé l'Office of Executive and Management Development (OEMD) qui organise des programmes d'évaluation, des séminaires de formation et propose des possibilités de formation continue. L'OEMD travaille aussi en partenariat avec des agences et des départements de l'administration fédérale pour examiner et améliorer les compétences de l'encadrement en fonction des besoins spécifiques. Une autre division, l'Office of Resource Management, offre également des colloques et des séminaires sur le leadership dans le but de créer des réseaux et de favoriser les échanges d'idées.

#### **Allemagne**

Pour que la fonction publique soit plus efficace et plus réceptive aux besoins des citoyens, les ministères et départements de l'administration centrale dans leur quasi totalité ont formulé leurs propres stratégies destinées à développer et améliorer le leadership. Les nouvelles recrues de la fonction publique participent aux programmes obligatoires d'introduction organisés par l'Académie fédérale de l'administration publique. Cette académie a été créée en 1968 précisément pour assurer la formation du personnel de la haute fonction publique. Elle assure également la formation continue pendant les trois



### Encadré 6.3. **Politiques visant à développer le leadership : études de cas par pays (suite)**

premières années d'affectation. Actuellement l'administration publique allemande a une préférence pour les généralistes et un besoin croissant de dirigeants qui possèdent des compétences pour l'international et une connaissance des questions européennes. Le contrôle des compétences en matière de leadership a lieu sous la forme d'entretiens qui portent sur les résultats et ont lieu au moins une fois par an, la définition de critères d'évaluation pour les nominations et les promotions ainsi qu'une nouvelle technique récemment adoptée qui est l'évaluation des résultats du dirigeant par son propre personnel. Cette dernière technique a été recommandée par un groupe de travail créé par l'administration fédérale pour gérer la mise en place et l'application de programmes de leadership pour l'avenir.

#### **Suède**

En Suède, la plupart des décisions de recrutement et la formation dans le domaine de la gestion relèvent de la compétence du directeur d'agence. Les différents services bénéficient ainsi d'une plus grande souplesse dans leurs politiques de personnel, mais l'administration centrale maintient sa tutelle par le biais des nominations aux postes de directeur d'agence. Elle garde également le contrôle de la politique officielle en matière de recrutement qui a été instaurée au milieu des années 90 et comporte six aspects principaux : le recrutement ouvert axé sur les spécialisations, l'augmentation du nombre de femmes à des postes de direction, la qualité des programmes d'introduction et de sensibilisation, l'amélioration permanente des compétences de l'encadrement, les entretiens sur les résultats et la mobilité au niveau des affectations de postes.

En 1999, le gouvernement suédois a créé le Conseil national pour la qualité et le développement, organe de tutelle pour l'ensemble des cadres des agences et de l'administration publique offrant un éventail de programmes de formation dans le domaine de la gestion, parmi lesquels un programme destiné aux cadres de sexe féminin et un programme de mentors fort apprécié.

#### **Mexique**

La grande réforme récemment entreprise dans la fonction publique mexicaine reconnaît l'importance que revêt une formation des cadres adaptée à une administration plus efficace et plus ouverte sur l'humain. Elle mène à la mise en place de politiques de recrutement qui n'existaient pas auparavant, de programmes de perfectionnement professionnel et d'évaluations des résultats. Un dispositif de formation obligatoire des fonctionnaires a été mis en place en juillet 2000. Le Service de la fonction publique (UFP) qui fait partie du ministère des Finances a créé une

### Encadré 6.3. **Politiques visant à développer le leadership : études de cas par pays (suite)**

Commission des directives sur la qualité et une Commission exécutive sur la qualité, toutes deux destinées à améliorer les résultats de l'encadrement au sein de l'UFP et garantir à la société en général les prestations de service dont elle a besoin.

Source: OCDE (2001e).

dirigeant se doit d'être le fer de lance d'une meilleure performance, tandis qu'il faut rétablir la cohésion culturelle du secteur public dans son ensemble, affaiblie par les fortes tendances individualistes issues d'autres changements de gestion. De nouveaux dispositifs plus exigeants dans le domaine de la gestion des performances et de la mise en œuvre de la rémunération liée aux performances ont été appliqués en priorité dans bien des cas aux hauts fonctionnaires et de nombreux pays qui avaient décentralisé la gestion des ressources humaines de manière générale ont recentralisé la gestion de la haute fonction publique et défini des profils de hauts fonctionnaires à l'échelle de l'administration ainsi que des dispositifs de gestion des hauts fonctionnaires pour toute l'administration.

## 8. Défis à relever à l'avenir et constats

Au cours des vingt dernières années, l'emploi public dans la majorité des pays de l'OCDE a changé considérablement. L'étendue et le rythme des changements survenus ont été très variables, certains pays se ralliant aux thèses de la Nouvelle gestion publique tandis que d'autres adoptaient un rythme de réforme plus lent. Certains indices portent à penser que ces réformes ont été en général une réussite dans la mesure où elles ont amélioré la gestion du personnel, renforcé la focalisation sur les performances de l'administration publique, accru la qualité des services publics et développé une culture managériale.

Néanmoins, le présent chapitre mène à la conclusion que les premiers réformateurs avaient vraiment sous-estimé la complexité d'une introduction dans la fonction publique de dispositions inspirées du secteur privé concernant la gestion de ressources humaines. Mais, pour la plupart des pays, il n'était pas viable de s'en tenir aux dispositions traditionnelles de l'emploi public.

Il s'est avéré que le problème le plus important n'était pas de savoir si les dispositions traditionnelles du service public étaient bonnes ou mauvaises en

tant que système, mais bien d'adapter la gestion de la fonction publique à tous les changements survenus dans le secteur de l'action publique et sur le marché du travail.

En ce qui concerne le mode d'organisation de la fonction publique, les deux principales approches, à savoir le système de la carrière et le système de l'emploi, sont l'une et l'autre soumises à des pressions, la première parce que l'adaptabilité lui fait défaut, et la seconde parce qu'elle est dépourvue du sens du collectif. L'environnement d'une administration moderne a besoin des deux, mais chaque approche possède un ensemble d'incitations spécifiques (formelles et informelles), sa culture et sa logique propres. C'est pourquoi il est peu probable que de simples transferts d'instruments puissent réussir. Par exemple les systèmes de carrière ont tendance à susciter un sens du collectif plus poussé et renforcer la cohésion du personnel, mais c'est aux dépens de leur capacité à s'adapter aux changements de contexte. Il est fréquent qu'ils ne permettent le transfert direct de réformes inspirées de systèmes de l'emploi. Elles ont en effet tendance à mettre l'accent sur l'imputation des résultats à des individus, ce que l'on a du mal à mettre en œuvre dans les systèmes de la carrière. Le défi à relever est d'établir de nouvelles formes d'imputation des résultats qui privilégient la responsabilité du groupe plutôt que celle de l'individu. Dans le même ordre d'idées, les systèmes de la carrière qui s'ouvrent à des modes de recrutement latéraux (hors fonction publique) peuvent accroître le clientélisme ou la politisation des nominations parce que leurs procédures de recrutement traditionnelles ne disposent pas de solides principes de mise en concurrence dans le cas de recrutements latéraux.

Les appareils gouvernementaux doivent bien cerner les forces et les faiblesses structurelles de leurs systèmes et s'appuyer sur leurs forces au lieu d'aller à l'encontre de leur culture. Il n'existe pas de solutions aisées. Nos travaux sur la gestion de la haute fonction publique ont montré qu'il fallait mettre en balance d'un côté l'individualisation et la délégation des pouvoirs dans les processus de gestion des ressources humaines de façon à améliorer l'adaptabilité de la fonction publique et de l'autre, le sens du collectif, la communauté de valeurs et de langage entre hauts fonctionnaires et entre niveaux hiérarchiques. Une forte individualisation de la gestion des performances n'a pas toujours abouti aux résultats que l'on en attendait dans l'administration et elle peut être parfois contre-productive si elle est opérée dans de mauvaises conditions de gestion. Globalement les administrations jonglent avec trois variables. Premièrement, elles mettent en balance, pour l'essentiel de leurs effectifs, les systèmes de carrière et les systèmes de poste qui sont en train d'évoluer. Deuxièmement, elles gèrent des emplois contractuels de plus en plus nombreux qui sont destinés à accroître la flexibilité et combler les principales carences de compétences. Enfin, elles renforcent également dans de nombreuses configurations les valeurs

communes et améliorent les capacités stratégiques par la mise en place d'un corps distinct de la haute fonction publique.

Il est important d'accorder davantage d'attention à ces questions systémiques, notamment à ce qui peut être exposé sous la forme de trois problèmes fondamentaux :

- les exigences croissantes de la gouvernance moderne en termes de connaissances et de compétences, et les difficultés grandissantes qu'ont les États à attirer et retenir du personnel de haute qualité ;
- l'imbrication des principaux problèmes publics, et la fragmentation de l'action publique conjuguée à l'individualisation des responsabilités, des incitations et capacités dans la fonction publique ;
- la question de savoir comment attirer et motiver des cadres supérieurs satisfaisant aux fortes exigences de résultats qui sont aujourd'hui inhérentes au travail dans les ministères, tout en préservant leur adhésion à une culture commune à l'ensemble des administrations publiques, fondée sur l'intérêt général.

A moyen terme, il semble que les pays ayant des systèmes de carrière s'efforceront de laisser jouer davantage les mécanismes du marché, tandis que ceux qui ont des systèmes de poste s'emploieront à renforcer leur cohésion culturelle. Sur le long terme, on ignore dans quelle mesure les modifications actuelles apportées à ces deux types de systèmes permettront effectivement de modifier les caractéristiques culturelles les plus profondément enracinées.

Il est intéressant de noter que malgré les difficultés imminentes que posent le vieillissement de la fonction publique et les réaffectations de personnel nécessaires pour répondre aux nouvelles exigences du service public découlant du vieillissement de la population, peu de pays semblent s'être attaqués à ce problème de manière systématique. C'est probablement le signe qu'en dépit de changements fondamentaux, l'affectation stratégique des ressources reste difficile dans la fonction publique. Des recherches dans ce domaine seront menées par l'OCDE au cours des deux prochaines années.

## Notes

1. Toutes les données sont disponibles dans OCDE (2002b).
2. Les six entreprises étaient la poste et les télécommunications, les chemins de fer, l'imprimerie nationale, l'institut national géographique, le service public de restauration et le centre de traitement des statistiques nationales.

3. OCDE (2004d).
4. L'indice regroupe les réponses à 27 questions posées dans le cadre de l'enquête sur la gestion des ressources humaines, pondérées en fonction de l'importance et la pertinence de la question. Deux pays ont été exclus de l'indice, en raison de l'absence de données (les Pays-Bas et la Turquie).
5. S'appuie sur OCDE (2004d).
6. Cette section s'appuie sur OCDE (2005e).
7. Voir le chapitre 3 pour un examen plus précis de cette approche.
8. Cette section s'appuie sur OCDE (2005e).

## Chapitre 7

### **Modernisation : contexte, enseignements à tirer et défis à relever**

## 1. Introduction

Tous les États sont en train de moderniser, à des degrés divers, leur secteur public. Ce n'est plus un choix mais une nécessité si les États veulent répondre aux besoins d'une société qui change et maintenir une économie compétitive dans un environnement international incertain.

L'Examen rend manifeste la dépendance de la modernisation vis-à-vis du contexte dans lequel elle s'opère. Le contexte national génère des opportunités et des contraintes qui influent sur la nature de l'objet des réformes et solutions proposées. Il est important que les États cernent bien les risques encourus et la dynamique de leur propre appareil d'administration publique et qu'ils élaborent des réformes qui non seulement sont adaptées à cette dynamique particulière mais adoptent une approche à l'échelle de l'administration. Lors de la définition des stratégies de réforme ainsi que des incitations destinées à favoriser leur application il est essentiel de prendre en compte le fait que la réalisation des objectifs exige des changements de comportement de la part de nombreux acteurs en relation les uns avec les autres au sein de l'appareil administratif.

Ce chapitre fournit un aperçu général des enseignements techniques à tirer des différents leviers de réforme et examine les principaux enseignements stratégiques, essentiellement l'importance du contexte.

## 2. Enseignements techniques à tirer des différents leviers de réforme

L'examen de la modernisation s'est concentré sur les principaux leviers que les États peuvent et ont utilisés pour réformer le secteur public : l'administration ouverte, la budgétisation et la gestion axées sur les performances, la responsabilité et les dispositifs de contrôle, la restructuration des organisations et la réaffectation des ressources, l'évolution de l'emploi dans le secteur public et la mise en place de mécanismes de type marché. Grosso modo, ces leviers cherchent à changer les attitudes et les mentalités des fonctionnaires et des organisations en modifiant les règles, les incitations, les normes et valeurs et les structures. Il ne s'agit pas seulement d'examiner dans quelle mesure ces leviers aident les administrations publiques à s'adapter aux besoins évolutifs de la société mais aussi de quelle façon ils influent sur la gouvernance publique dans les différents pays de l'OCDE et s'ils ont des effets intentionnels ou non sur

d'autres attributs d'une administration moderne notamment sa réceptivité, responsabilité et légitimité.

Les gouvernements des pays de l'OCDE mènent leurs réformes du secteur public à des rythmes et degrés très variables. La Nouvelle-Zélande, par exemple, a mis en place une budgétisation et une gestion basées sur les performances il y a une vingtaine d'années. La France adoptera entièrement cette méthode dans l'administration centrale au cours de l'année 2006. Certains pays utilisent une combinaison de tous les leviers ; d'autres se concentrent sur deux ou trois d'entre eux.

La présente section examine succinctement les enseignements tirés sur les évolutions des différents leviers de réforme et leur influence sur la gouvernance de manière plus générale.

### **2.1. L'administration ouverte**

Le passage à une administration plus ouverte a été un des changements majeurs de la période considérée qui ont été le reflet du changement de nature des relations entre le citoyen et l'État. Au cours des dix dernières années, la majorité des gouvernements des pays de l'OCDE ont pris des mesures pour accroître l'ouverture de l'administration. Ces mesures comprennent la mise en place de nouvelles institutions et l'adoption de nouvelles lois. Aujourd'hui, 90 % des pays de l'OCDE disposent d'une loi sur la liberté d'information et de services du médiateur.

La transparence a indubitablement provoqué un renforcement général de la gouvernance publique moderne. Mais l'administration ouverte va au-delà de la transparence. L'Examen se penche sur les composantes d'une administration ouverte, notamment l'accessibilité, les consultations du public sur les politiques à mettre en œuvre et la prise de décision participative.

Les services et l'information officiels sur ses activités sont plus aisément accessibles au citoyen aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années. L'administration publique est devenue plus conviviale grâce à la simplification des formalités administratives et l'extension des prestations de services en ligne. Plus de 50 % des pays membres disposent d'une forme ou l'autre de normes de service à la clientèle. Le défi qu'il faudra relever sera de satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens et des entreprises en termes de services à la carte, d'accès universel et de transactions simplifiées.

Il existe une revendication plus vigoureuse du public pour que les fonctionnaires non seulement rendent publiquement des comptes mais supportent personnellement les conséquences du mauvais usage qu'ils ont fait de leur pouvoir et de leurs ressources. De plus en plus, le citoyen s'attend à être informé à l'avance et consulté sur les décisions qui le concernent. Aujourd'hui, la consultation du public lors de l'élaboration des lois et



règlements est de plus en plus considérée comme un excellent moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques, tout en renforçant leur légitimité.

La consultation, et même la participation active à la prise de décision, ne signifient pas que les décideurs publics élus ou nommés doivent renoncer à la responsabilité qui est la leur de prendre les décisions finales (OCDE, 2001b). Procéder autrement serait affaiblir les mécanismes de la responsabilité ministérielle, qui sont un pilier essentiel du gouvernement représentatif.

L'ouverture en soi n'améliore pas obligatoirement la gouvernance et ne prédomine pas sur toutes les autres valeurs. Il convient de trouver un juste équilibre avec les valeurs d'efficacité, d'équité et de responsabilité. Le principal défi que les gouvernements devront relever est d'établir un bon équilibre entre la nécessité de garantir une meilleure sécurité à l'échelle nationale et le maintien de l'ouverture.

## **2.2. Améliorer les performances et le contrôle**

L'opinion selon laquelle la gestion publique doit être appréciée en fonction de ses résultats n'est pas prête d'être remise en cause. Dans la société actuelle qui est de plus en plus complexe, la performance et le contrôle sont des facteurs essentiels de la réussite d'une administration publique. Une des stratégies les plus courantes pour améliorer les performances du secteur public est l'adoption d'une budgétisation et d'une gestion axées sur les performances. Soixante-douze pour cent des pays de l'OCDE, par exemple, incluent des données non financières sur les performances dans leur documentation budgétaire mais la plupart des pays continuent à avoir du mal à intégrer ces informations dans leur processus de prise de décision budgétaire.

La prise en compte des informations sur les performances dans les systèmes de gestion a obtenu de meilleurs résultats. De manière générale, cette stratégie a favorisé l'assouplissement des contrôles de moyens et la délégation de pouvoirs des organismes centraux aux véritables prestataires de services. Le principe est de donner aux directeurs les pouvoirs, et les motivations, de prendre des décisions et de gérer les ressources de la façon qu'ils estiment être la plus adaptée pour parvenir aux résultats souhaités. Elle exige que l'administration publique se concentre sur la performance, clarifie ses objectifs organisationnels et motive les fonctionnaires pour les réaliser. En même temps les contrôles budgétaires continuent d'être utilisés pour stimuler la recherche d'efficacité. Toutefois, les administrations publiques doivent se garder de surestimer les possibilités offertes par les stratégies orientées vers les performances pour changer les attitudes et les mentalités et de sous-estimer les limites des dispositifs basés sur les performances.

Pour les pays de l'OCDE, une question clé que pose l'utilisation de ces leviers de réforme est de savoir de quelle façon il faut intégrer les dispositifs d'évaluation des performances dans le système classique de responsabilité pour trouver un juste équilibre entre la nécessité des contrôles et la souplesse de gestion.

Déléguer la gestion et se concentrer sur les performances risque de poser des problèmes de contrôle. Il est indispensable que les organismes du secteur public et leurs directeurs définissent les responsabilités de manière précise. Si les organismes décentralisés ont du mal à se situer par rapport aux organismes et services centraux et si leurs nouvelles responsabilités sont associées à de nombreuses anciennes pratiques de reddition de comptes, des interventions et une incertitude sur le plan politique les bénéfices éventuels de la délégation de pouvoirs disparaîtront. L'affectation efficace des ressources dans un tel dispositif requiert une volonté de gérer les risques d'une manière qui se prête mal à un environnement politique (et des médias) conflictuel à l'affût et prêt à sanctionner toute carence visible dans la prestation de services ou le contrôle financier. Les organismes centraux qui rapportent directement au gouvernement sont exposées à des pressions politiques et risquent d'avoir du mal à déléguer des pouvoirs aux directeurs. Dans le pire des cas, les organismes centraux risquent de considérer que les contrôles et évaluations de produits constituent un niveau de contrôle supplémentaire au lieu de remplacer les contrôles de moyens.

Par ailleurs, dans les pays de l'OCDE où les pouvoirs sont largement délégués les gestionnaires ont de lourdes responsabilités en matière de performances, de stratégie, de réputation de leur service, de déploiement des ressources humaines et financières, et enfin de contrôle et d'imputabilité internes. Le poids de ces responsabilités peut faire échouer les gestionnaires, sauf si les agences centrales mettent en place un processus d'évaluation et de gestion des risques pour s'assurer que les contrôles, même s'ils sont efficaces, n'imposent pas de restrictions inutiles. Sans quoi la puissance publique peut rester exposée au risque, un risque que des opérateurs relativement libres sont censés gérer. Il y a des pays, peu nombreux, qui encouragent ou obligent les ministères à mettre en place des techniques explicites de gestion des risques.

Les systèmes de contrôle interne ne semblent pas suivre le rythme du changement au sein des pays membres de l'OCDE, aucune évolution vers une véritable couverture des informations sur les performances n'étant visible. Même si on constate des améliorations dans la communication externe sur les performances, tout particulièrement grâce à une augmentation des audits réalisés par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ce domaine reste peu développé. La majeure partie de l'information sur les résultats remise aux parlements et au public n'a pas fait l'objet d'une

vérification indépendante. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les informations fournies au parlement restent inutilisées.

Les administrations publiques continuent à avoir du mal à trouver un juste équilibre entre souplesse et contrôle dans leur appareil gouvernemental. Laisser trop de latitude aux fonctionnaires peut entraîner un usage abusif des pouvoirs qui leurs sont délégués, une distorsion des politiques à mettre en œuvre, des avis intéressés voire un accroissement de la corruption. Restreindre considérablement la latitude dont ils disposent par des règles et règlements peut conduire à une inefficience, une inefficacité et un service public non réceptif. En effet, les réformateurs qui appellent une plus grande autonomie et souplesse ont fait valoir que le problème ne résidait pas dans une insuffisance des contrôles mais dans leur trop grand nombre. Les règlements qui ont pour objet de garantir l'exercice de la responsabilité et de contrôles peuvent créer des inefficacités et devenir des fins en soi. L'observation formelle de la réglementation peut être un trait de la fonction publique moderne décentralisée et orientée vers les performances de la même façon qu'elle l'était dans le secteur public d'antan, centralisé et axé sur les procédures.

Les réformes cherchent en principe à déléguer les pouvoirs, accroître la flexibilité et assouplir les contrôles de moyens. Ceci étant, dans les pays de l'OCDE, en général, rien ne semble indiquer un assouplissement des contrôles de moyens en parallèle au renforcement des indicateurs de performance. La délégation de pouvoirs et l'assouplissement des contrôles de moyens sont survenus rapidement et n'ont pas été accompagnés par des techniques de gestion de risques ce qui a entraîné certains usages abusifs de fonds publics et des scandales. A l'autre extrême, certains pays n'ont absolument pas assoupli leurs contrôles de moyens mais ont imposé des obligations supplémentaires en matière de communication de résultats venant s'ajouter à celles qui existaient déjà. On a sans cesse du mal à trouver le juste équilibre entre contrôle et souplesse est un exercice délicat et permanent qui est fonction du contexte du pays concerné.

### **2.3. Restructuration et réaffectation des ressources**

Face aux pressions exercées en faveur du changement, les administrations publiques doivent adapter en permanence leurs structures et réaffecter leurs ressources. Toutefois, les changements structurels ne doivent pas être entrepris à la légère. Dans le cas de réformes privilégiant la création d'agences le risque encouru est de fragmenter l'appareil gouvernemental en une série d'organismes indépendants dépourvus d'objectifs communs et de valeurs communes. Ces organismes n'en doivent pas moins opérer dans le cadre principal du droit administratif, et leur indépendance ne doit pas être

assurée aux dépens de la capacité d'élaboration des politiques et de la responsabilité de l'appareil gouvernemental dans son ensemble.

Il faut également se garder de démanteler à la légère des organisations bien établies. Elles assurent une stabilité et une continuité dans les recommandations pratiques et l'administration des politiques et permettent aux fonctionnaires d'établir leur réputation, de développer leurs capacités, connaissances et relations indispensables pour faire face à la complexité des problèmes de l'action publique. Quand des restructurations radicales sont effectuées il faut beaucoup de temps pour remettre sur pied une organisation et, dans la période intermédiaire, l'administration publique court le risque de ne pas être suffisamment performante. Pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique, les gouvernements doivent bien cerner les forces et les faiblesses structurelles de leurs systèmes en place et s'appuyer sur leurs forces.

La possibilité de modifier le moment venu les formes d'organisation est essentielle pour un exécutif moderne. Grâce au développement de la comptabilité moderne et de l'informatique il a été davantage possible d'organiser l'autonomie de gestion des agences publiques ce qui permet de disposer d'un éventail plus large de types d'agences, mieux adaptées à leurs responsabilités spécifiques. La mise en place de structures administratives innovantes, la décentralisation des responsabilités de gestion et l'adoption de méthodes de type marché dans la prestation de services doivent améliorer la qualité des résultats. Néanmoins, cela ne devrait pas réduire la taille des organismes centraux. Les gouvernements qui ont introduit des changements de ce type constatent qu'ils doivent investir dans des mécanismes de coordination renforcée et des capacités de pilotage de l'administration.

À mesure que l'administration publique progresse dans ses décisions sur les changements organisationnels à entreprendre dans l'avenir les arguments en faveur d'une vision synthétique de l'administration s'imposent. Il est impératif avant la mise en œuvre de changements structurels de réfléchir à la façon dont ces nouvelles structures vont s'articuler avec les objectifs généraux et les intérêts de l'exécutif, la réglementation et les procédures de l'administration, en général, et le processus en place assurant le contrôle et la responsabilité démocratique.

La prédisposition profondément enracinée à s'adapter au changement en augmentant le budget n'est plus supportable. L'utilisation stratégique de la procédure budgétaire est apparue comme un instrument puissant en matière de gestion au cours de la période examinée, tant pour la réaffectation des ressources que comme plate-forme des transformations dans la gestion. Ainsi, la procédure budgétaire, qui est utilisée pour procéder à des coupes, contribue également à renforcer la focalisation des pouvoirs publics sur

l'efficacité et l'efficacé. Le besoin de réaffectation ne cessera pas tant que les gouvernements prendront les mesures qui s'imposent face aux pressions en faveur du changement et pour concrétiser les priorités de l'action publique.

#### **2.4. Évolution de l'emploi public**

Un élément clé pour suivre le rythme du changement est de réorienter les motivations et attitudes des fonctionnaires. Les différences nationales que l'on observe dans ce domaine ont moins à voir avec la théorie de la gestion qu'avec les idées qui les sous-tendent concernant le rôle de l'État et la relation qui l'unit à l'individu. Étant donné la diversification des systèmes d'emploi public, qui découle du recours croissant aux contrats et au personnel temporaire, de l'appel à des services de consultants et, dans certains pays, de la création d'organismes publics indépendants ayant leurs propres règles en matière d'emploi, la justification d'un système unique exclusif n'est plus convaincante.

L'intérêt général continue à prévaloir mais il est clair qu'il est possible de le promouvoir grâce à des systèmes d'emploi variés. Dans les systèmes penchant davantage vers les systèmes de l'emploi les valeurs collectives sont moins présentes et la cohérence du système peut s'avérer insuffisante. En revanche, les systèmes dans lesquels l'approche fondée sur la carrière prédomine ont tendance à susciter un sens du collectif plus poussé et il existe plus de cohésion au sein du personnel, mais c'est aux dépens de leur capacité à s'adapter aux changements de contexte. Le recrutement latéral de spécialistes dans ce type de systèmes peut aussi s'avérer problématique, car il bouleverse l'organisation hiérarchique et les différentiels de salaire et pose des problèmes de clientélisme et de politisation des nominations dans la mesure où l'administration tente d'acquérir l'expertise qu'elle considère insuffisante dans la structure établie. Les systèmes basés sur l'emploi ont tendance à mettre l'accent sur la responsabilité individuelle et la communication des résultats qui peuvent être difficiles à mettre en œuvre dans les systèmes basés sur la carrière. Les réformes adaptées à un système ne sont pas directement transférables à l'autre système.

L'efficacité de l'administration peut exiger la mise en place de structures d'agences variées et d'options professionnelles pour le personnel caractérisées par une plus grande autonomie et responsabilité individuelle. Il n'en demeure pas moins qu'il est essentiel de promouvoir les valeurs communes de service public et un engagement en faveur d'une cause qui dépasse l'individu. Il n'existe pas de solutions aisées mais ce qui ressort clairement c'est que les administrations publiques doivent consacrer beaucoup plus d'attention aux politiques de gestion des ressources humaines à l'échelle de l'administration. Les contrôles informels portant sur les attitudes continueront à avoir une importance particulière dans la complexité

de l'administration. Sans l'engagement volontaire du personnel en faveur d'une cause qui le dépasse, la gestion publique moderne est impossible.

## **2.5. Mécanismes de type marché**

Les diverses formes de mécanismes de type marché se sont répandues dans les pays membres de l'OCDE. Après avoir cessé de fournir directement des services collectifs et d'autres services l'État a dans bien des cas construit des marchés pour faire régner la concurrence. L'externalisation a fait des progrès significatifs au cours des vingt dernières années, et elle est devenue un élément central de l'administration publique moderne dans la plupart des pays de l'OCDE. Son introduction a néanmoins donné lieu à controverse. Celle-ci peut tenir aux fonctionnaires évincés, à l'opposition des syndicats et à la méfiance du public. Gérer ces facteurs restera pour les gouvernements une considération importante car il y aura inévitablement d'autres externalisations à l'avenir étant donné les demandes auxquelles les gouvernements sont confrontés et la poursuite du développement des services dans le secteur privé.

L'intérêt de l'externalisation dépend de la nature du service, du marché des prestataires et des risques pour la gouvernance. Dans les sociétés où la corruption est un sujet controversé et où il n'y a pas forcément de garantie que les contrats sont gérés conformément à l'intérêt public, il peut être risqué de recourir à l'externalisation. Si les risques de non-exécution sont tels que l'administration doit faire un effort énorme de spécification détaillée, de suivi et de répression, les avantages de l'externalisation vont aller en diminuant. Ces risques varient non seulement selon la nature du service, mais aussi selon le secteur et le pays.

Les partenariats public-privé ont semble-t-il un rôle significatif mais limité à jouer dans la gestion publique. Ils sont tout à fait attractifs pour les grands projets comme les autoroutes, qui sont générateurs de besoins importants en matière de maintenance et d'exploitation sur toute la durée de vie du projet. Plus les composantes maintenance et exploitation sont importantes, plus les possibilités de gains d'efficacité sont grandes. Conceptuellement, les partenariats public-privé constituent une forme spécialisée de sous-traitance. Leur force semble provenir de l'internalisation des incitations poussant à la réussite ultime du projet. Il se pourrait que ces avantages puissent être obtenus sans la dimension discutable du financement privé.

Les chèques-service et mécanismes analogues tiennent une place importante dans les pays membres, et leur utilisation va probablement augmenter, en particulier dans les services sociaux. Cependant leur incidence sur la flexibilité des finances publiques va être à l'avenir un facteur limitatif,

lorsque les gouvernements subiront une forte pression qui les poussera à réaffecter des ressources pour faire face à la croissance du coût des retraites et de la santé. La gouvernance crée trois sortes de limites à l'utilisation du chèque-service. Premièrement, s'ils permettent au consommateur de choisir, c'est aux dépens de l'équité. Deuxièmement, en tant que mécanisme de dépenses directement lié à la demande, ils peuvent créer des problèmes lorsqu'il s'agit de maîtriser les dépenses publiques. Enfin il faut veiller à ce que les prestataires ne se concentrent pas sur les consommateurs qui rapportent le plus.

Les chèques-service sont un moyen utile de répartir les services sociaux d'une manière qui tienne compte de la demande. Leur utilisation, tout en étant significative, se limitera aux domaines où les services sont clairement dessinés et raisonnablement standardisés. Le contexte revêt de l'importance pour les coûts de conformité. Dans une société où la culture valorise le respect de la règle, il est plus aisé d'être raisonnablement persuadé de l'authenticité de la demande.

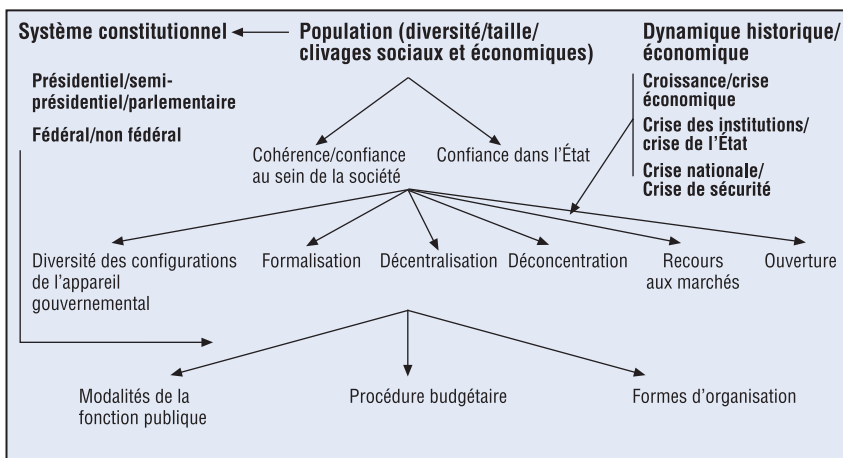
Un défi majeur pour l'administration publique dans le futur sera de savoir comment utiliser ces différents leviers dans un contexte national précis et dans une perspective systémique afin de promouvoir globalement la capacité du secteur public à s'adapter au changement tout en conservant ses valeurs essentielles et la confiance du public.

### **3. Importance du contexte : les gouvernements peuvent-ils tirer des leçons les uns des autres ?**

Compte tenu des différences de contexte national, la question la plus délicate qui se pose dans une étude sur l'administration publique adoptant une approche comparative au plan international est de savoir quelle est la pertinence et l'applicabilité d'une telle étude pour les différents pays.

Les caractéristiques des États et de leurs systèmes administratifs naissent à la fois de leur histoire et des circonstances. Le graphique 7.1 illustre la manière dont le contexte national peut à l'époque contemporaine irriguer la gouvernance et la politique de la gestion publique.

Le graphique 7.1 illustre également la complexité des facteurs et des interrelations, qui doivent être examinées avant d'entreprendre toute mesure de réforme de la gestion du secteur public, et l'incidence des différentes orientations que la réforme est susceptible de prendre. La question de savoir si les systèmes de gestion publique évolueront dans le sens de la décentralisation et de la délégation de compétences, du recours aux marchés ou à la transparence, et dans quelle mesure ils auront besoin de formalisation ou d'une diversification plus ou moins marquée des formules administratives est fortement influencée par des facteurs structurels et par le

Graphique 7.1. **Facteurs et interrelations appuyant la gestion du secteur public**

cours de l'histoire. Des facteurs tels que la diversité, la taille et les clivages socioéconomiques de la population affectent le niveau de confiance au sein d'une société ainsi que le sentiment de confiance de la société envers l'État. Ces éléments influent de leur côté sur la capacité à décentraliser, à déléguer, à diversifier, à ouvrir l'administration ou à formaliser la gestion publique. En outre le niveau de sécurité ou la situation économique affectent différemment la capacité du gouvernement à réformer l'administration publique et la direction vers laquelle cette dernière évolue. L'ensemble du système constitutionnel qui est lui-même un produit de l'histoire façonne les règles et procédures générales de la gestion, et définit le seuil politique à partir duquel des changements interviendront dans tel ou tel domaine (par exemple la capacité de modifier les relations professionnelles), mais il n'affecte que de façon marginale la capacité de réformer l'administration publique.

### 3.1. Structures organisationnelles

Les changements de structure des organisations sont dépendants vis-à-vis du contexte. L'organisation institutionnelle générale du secteur public et la culture qui façonne les attitudes du personnel et du public en général à son égard sont des produits propres à l'histoire de chaque pays, à la structure constitutionnelle et à la situation politique, social et économique du moment. Par exemple, les pays qui disposent d'agences semi-indépendantes, dont la création est une réussite, pour administrer de vastes domaines du secteur public ont souvent une culture bien enracinée de service public désintéressé



et un passé de corruption relativement faible au niveau tant politique qu'administratif. Il s'agit apparemment de conditions préalables essentielles dont l'absence explique que les réformes du type création d'agences n'ont pas bien marché dans les pays en développement.

Les méthodes appropriées pour exercer un contrôle sur les principaux organismes publics sont particulièrement sensibles aux valeurs qui prédominent dans l'État concerné. Les méthodes de contrôle constituent un spectre qui va des relations contractuelles explicites comme en Nouvelle-Zélande aux contrôles implicites dérivés des valeurs sociétales, en général, et de la culture particulière du secteur public comme au Japon. Peut-être le premier modèle convient-il mieux à une culture où le directeur général est le pivot central du système de gestion alors que le second est adapté à une culture de service public « collectiviste ». Il est en tout cas assez clair que si la culture administrative a tendance à être indisciplinée et portée à la corruption, il est plus sûr d'avoir un système formalisé.

Le caractère souhaitable de certaines structures est également fonction du risque. Le politique dans les sociétés démocratiques a une aversion pour le risque, en général. Les gouvernements ont horreur des scandales ou des bouleversements dus à des carences sur le plan administratif ou financier ou des difficultés imprévues. En période de stabilité, le secteur public a tendance à évoluer vers une diversité des formes d'organisation et une délégation des pouvoirs, mais lorsque des intérêts d'État plus fondamentaux, ou des intérêts politiques partisans sont en jeu, par exemple lorsque la sécurité est menacée, les pays ont tendance à revenir à des formes d'organisation plus centralisées. De même on pourrait soutenir que plus le risque de corruption est élevé dans l'ensemble de la société, plus le secteur public doit être intégré verticalement.

### **3.2. Budgétisation**

À l'inverse des changements de structure, la procédure budgétaire et la communication de résultats sont en train de devenir une pratique internationale commune caractérisée par un degré élevé d'apprentissages réciproques et d'évaluations comparatives. La budgétisation est également soumise au contexte international qui exige la transparence et l'adoption de normes et pratiques communes. Les gouvernements dont la situation budgétaire est malsaine, imprévisible ou obscure sont pénalisés en termes de coûts d'emprunt et de faibles niveaux d'investissements. En outre les gouvernements sont de plus en plus liés les uns aux autres par un même cycle conjoncturel mondial. Ce qui a poussé en grande partie les différents États à s'attaquer à des problèmes tels que la taille des déficits budgétaires, le niveau de la dette publique et la taille de l'appareil gouvernemental, ce sont les forces économiques extérieures.

Toutefois, lorsque la procédure budgétaire fournit la plate-forme à partir de laquelle s'introduisent des changements dans la gestion et dans d'autres aspects microéconomiques du processus administratif global, il y a une dépendance importante vis-à-vis du contexte. On ne saurait juger a priori des mérites de mesures telles que l'individualisation des incitations aux performances, d'un recours accru aux mécanismes de type marché et à des prestataires de services privés, ou à la création de structures d'offre plus ou moins autonomes. La manière dont elles opéreront variera en fonction des institutions qui les sous-tendent.

### **3.3. Emploi**

Les dispositions en matière d'emploi ont généralement de profondes racines dans la société en question. Il existe des différences dans les valeurs et les attitudes, notamment en ce qui concerne la confiance dans les pouvoirs publics, le rôle du gouvernement, le rôle des syndicats, la responsabilité des entreprises à l'égard de leurs salariés, la possibilité de parvenir à un consensus, les attitudes à l'égard de l'autorité, la disposition à obéir aux lois, le sentiment d'équité et le niveau de tolérance à l'égard des inégalités dans la société. Il semble toutefois exister des groupes de pays dont les gestions de ressources humaines ont des dynamiques généralement similaires. S'il était possible de les identifier il serait envisageable de concevoir un apprentissage par l'étude des systèmes entre pays les plus proches.

### **3.4. Responsabilité et contrôle**

Il n'y a aucune convergence de la part des pays membres de l'OCDE en ce qui concerne les techniques de responsabilisation et de contrôle utilisées dans le secteur public. Or ce sont là des systèmes qui complètent l'architecture constitutionnelle des pays en question. Les principales différences d'ordre constitutionnel concernent l'influence respective de l'exécutif, du législatif et du judiciaire et leur relation avec l'appareil de contrôle externe des comptes publics. Que le lieu où s'exerce ce contrôle soit la Cour des comptes, le ministère des Finances, le Parlement, un Vérificateur général ou un « General Accounting Office » dépend directement des dispositions sous-jacentes prises en matière de gouvernance. Il existe également des différences dans les procédures et les priorités de la gestion publique. Les pays sont confrontés à différents risques, qui tiennent à leur environnement extérieur ou à la culture ambiante. Pour s'exercer efficacement, contrôle et responsabilisation doivent être calibrés par rapport à ces risques. Par exemple, on ne peut pas espérer que des modes de gestion reposant sur un contrôle social vigoureux marcheront là où la culture ambiante présente de fortes caractéristiques de clientélisme.

### 3.5. Performances

Au niveau de la rhétorique l'évaluation et l'amélioration des performances intéressent tous les pays membres de l'OCDE. En revanche la question du choix des instruments liés aux performances dépend en grande partie du contexte. Un pays cherchant à élaborer une stratégie pour renforcer les performances à l'échelle de tout un système doit se pencher sur une série de problèmes.

Il est important au départ de définir les caractéristiques du problème des performances. Par exemple, la culture et la structure du secteur public font-elles partie de celles qui mettent davantage l'accent sur les procédures et la mise en conformité que sur les résultats ? Les principaux points faibles semblent-ils consister à faire cadrer les objectifs des individus et ceux du service ? à motiver les agents ? à obtenir des retours d'informations crédibles ? Les réponses à ces questions déterminent l'étendue et l'orientation de la réforme. Si on cherche à faire évoluer un système vers une approche de la gestion publique plus axée sur les performances il faut se pencher sur la nature du système de contrôle. Pour qu'une orientation vers les performances donne de bons résultats, les gestionnaires doivent disposer de liberté pour opérer leurs choix en matière de gestion et les services centraux tels que le ministère des Finances doivent être assurés qu'il existe des instruments de mesure et d'évaluation fiables. L'efficacité et le niveau de conformité par rapport aux contrôles en vigueur sont de bons indicateurs laissant présager que l'accroissement d'autonomie sera utilisé de manière responsable.

## 4. Enseignements stratégiques : améliorer la base empirique

La question peut se poser de savoir si compte tenu de la nature unique de chaque société et l'importance du contexte dans l'élaboration des programmes de réforme, l'apprentissage mutuel entre pays ou la définition de normes internationales communes ont des chances de s'avérer productifs, voire possibles. Cependant il est clair qu'il y a des facteurs en jeu qui favorisent le transfert d'idées, de politiques et même de configurations institutionnelles au-delà des frontières.

Il y a longtemps que l'on cherche à instaurer des principes et normes au niveau international. L'articulation dans le droit international de principes essentiels liés à la protection des droits des individus, que l'on considère comme étant d'application universelle, remonte au 19<sup>e</sup> siècle. De la même manière, il existe de longue date des normes applicables de manière universelle dans des domaines comme le droit de la mer. Avec la mondialisation, le volume et l'étendue géographique de la fixation de normes internationales, qui constitue une fonction importante pour des organisations

telles que l'OCDE, connaissent un développement rapide. Il y a également des principes généraux de gouvernance auxquels adhèrent de nombreux pays et qui, dans certains cas, sont codifiés sous forme de normes et de pratiques exemplaires. Il existe un haut degré de consensus entre les pays membres de l'OCDE sur le principe d'une administration transparente et ce, quel que soit le contexte national. En outre il y a entre pays membres de l'OCDE un consensus pour établir des codifications et des déclarations obligatoires au plan national et international dans des domaines précis tels que l'établissement de rapports économiques, les statistiques nationales et la politique budgétaire. Au fur et à mesure que la mondialisation progressera l'éventail des principes et des normes à dimension internationale sur des questions liées à la gestion publique s'élargira. L'OCDE a un rôle à jouer dans la négociation de ce type d'accords (sur les conflits d'intérêts et la transparence budgétaire), et c'est un domaine qui va prendre de l'ampleur.

Le mouvement en faveur des pratiques exemplaires – la recherche d'améliorations en s'inspirant des techniques ayant réussi chez d'autres qui exercent la même activité – a également eu une forte influence sur la diffusion des normes et pratiques au-delà des frontières au niveau international. L'idée est attirante, notamment parce qu'elle est d'une application aisée et peu coûteuse. Elle a eu une influence particulière dans des domaines tels que l'industrie manufacturière où des processus comparables dans différents pays peuvent être évalués et comparés. L'approche par les « pratiques exemplaires » a été une composante forte de l'étude comparative des administrations publiques durant toute la période examinée. Les instruments et mesures mis au point dans un secteur de l'administration ont été copiés ailleurs (ainsi le modèle *Next Steps* d'agence au Royaume-Uni et l'institution suédoise des Médiateurs ont été copiés dans d'autres pays). L'OCDE a fait connaître aux pays membres les pratiques exemplaires relatives à toute une série de thèmes d'administration publique. La faiblesse de cette approche est que les administrations peuvent être structurées de manière très différente et que les composantes de leurs systèmes sont interdépendantes. Dès lors, l'utilité de l'introduction d'une technique particulière – par exemple la rémunération en fonction des performances – sera déterminée par la culture institutionnelle et la qualité d'autres éléments de la gestion.

De tels emprunts ont connu des succès et subi des échecs. Les succès se rencontrent plutôt parmi des pays ayant de fortes similitudes – par exemple chez les pays Scandinaves – ainsi que dans les pays dérivés du modèle Westminster. Cependant on s'est beaucoup moins intéressé aux échanges entre types institutionnels différents au sein de l'OCDE. Par exemple, dans l'aide internationale au développement il y a eu de nombreux exemples de pratiques mises au point dans des pays de l'OCDE et transférées dans des types d'institutions très différents et situés à des stades de développement

eux-mêmes différents. De tels transferts ont parfois été nuisibles, et il existe maintenant tout un ensemble d'avis d'experts qui ont marqué nettement leur hostilité à de tels transferts.

Le principal problème que soulève le transfert de « pratiques exemplaires » ne réside pas dans le principe de l'apprentissage mutuel d'une pratique, mais dans la « nature de ce que l'on transfère ». Transférer un processus bien déterminé dépend de la similitude de la nouvelle configuration organisationnelle et de l'ancien cadre. Dans une organisation saine et bien gérée, la rémunération liée aux performances peut très bien renforcer dans cette organisation la conscience des finalités qui sont les siennes. En revanche, dans une organisation hiérarchique, non transparente et « politique », elle peut avoir des incidences négatives. Si l'échange n'a pas porté sur une technique particulière, mais sur la compréhension de la dynamique d'une organisation saine et performante, il a plus de chance d'être valable.

Un dernier problème lié à l'apprentissage d'une pratique exemplaire peut provenir de la mauvaise définition du problème ou de l'application universelle d'un remède favori. Comme il est indiqué plus haut, l'application de toute nouvelle pratique, structure ou technique de gestion doit être précédée d'une analyse approfondie du problème à résoudre et du résultat recherché.

L'apprentissage mutuel a de meilleures chances de s'opérer au niveau des systèmes qu'au niveau des instruments. L'analyse des systèmes encourage les participants à regarder les points où elle est réalisable, à identifier les différences et à dissuader de tenter des greffes qui pourraient bien être rejetées.

Les systèmes budgétaires nationaux, et notamment l'adoption dans l'ensemble de l'OCDE d'une procédure budgétaire descendante sont un domaine où l'apprentissage systémique a bien réussi. Les principes d'une bonne procédure budgétaire sont applicables quel que soit le contexte national, car les politiques budgétaires revêtent un très grand intérêt pour les marchés internationaux, de sorte que les gouvernements veulent tous présenter leur politique de façon crédible. La budgétisation englobe également des domaines où interviennent des principes entérinés internationalement, comme les comptes-rendus statistiques, la tenue des comptes et la transparence.

Une variation à mentionner au niveau des « pratiques exemplaires » est l'adoption de politiques « a priori ». Alors que la pratique exemplaire cherche à généraliser la réussite d'une technique éprouvée, l'idée maîtresse de cette approche est que le fait pour une politique de reposer sur des principes intellectuels solides et de s'y conformer fait qu'elle est applicable de manière universelle. Un certain nombre d'idées ont été introduites dans l'administration publique par la Nouvelle Économie Institutionnelle – par

exemple la séparation, sur la base de la théorie de l'agence, entre agences chargées de la conception d'une politique et celles chargées de sa mise en œuvre. La force de cette approche est qu'elle est peu coûteuse et rigoureuse à première vue sur le plan intellectuel. Ses faiblesses viennent de ce que le principe lui-même n'a certainement pas été mis à l'épreuve et qu'il n'est pas très éclairant quant à la mise en œuvre (le gouvernement doit-il avoir deux agences de conception ou une centaine ?) ; de plus la réalité implique habituellement la mise en balance de principes contradictoires. On préconise et on adopte des politiques de gestion a priori comme si elles ne dépendaient pas du contexte. Or elles en dépendent souvent.

Les relativistes feront valoir certainement que chaque système de gestion est unique en raison de son histoire, de la culture et des circonstances, de sorte que les améliorations ne peuvent qu'être endogènes. Il y a des zones de la sphère publique où ce point de vue est justifiable. Lorsque les influences culturelles et sociales prédominent, par exemple à l'interface politico-administrative, il est souvent difficile d'isoler le facteur déterminant, et il devient alors quasiment impossible de le reproduire ailleurs. Ce n'est pas un domaine où se produisent des emprunts directs de techniques. Si le principe du professionnalisme du service public dans l'aide aux décideurs est largement partagé, son implantation au niveau local dépend fortement de facteurs informels. Cependant le relativisme n'est pas tenable en tant que proposition générale, et on en fait parfois un mauvais usage en l'utilisant comme moyen de défense contre l'application de normes et de principes internationaux bien établis.

#### **4.1. Améliorer l'apprentissage réciproque au niveau international**

Un problème important pour le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE est de savoir comment les politiques de gestion publique sont transférables. Cette section examine les éléments qui forment un cadre permettant de formuler de tels jugements.

Pour les questions couvertes par des normes ou principes internationalement admis ou qui sont en passe de l'être, on fait l'hypothèse que la dépendance à l'égard du contexte est faible. Les problèmes de contexte se posent au niveau pratique, lors de la mise en application du principe. Par exemple, il pourrait être généralement admis que les partis politiques doivent être financés d'une façon qui ne les rend pas vulnérables à des influences contraires aux bonnes règles. Mais que la meilleure solution soit d'interdire tout financement privé ou d'assurer la transparence de tous les dons constitue un choix où l'influence du contexte est sensible.

Emprunter ou promouvoir des instruments particuliers au titre de « pratique exemplaire » n'est adéquat qu'entre des situations très similaires.

Les principes généraux et la compréhension de la dynamique des systèmes de gestion et de gouvernance sont transférables dans une plus large mesure. Pour aborder le changement dans le secteur public dans une approche systémique plutôt qu'instrumentale, il faut diagnostiquer les raisons pour lesquelles la situation présente est insatisfaisante, se concentrer sur le principal changement de comportement souhaité et enfin élaborer un plan intégré couvrant les changements d'instruments qu'il faut opérer pour provoquer le changement de comportement souhaité. Les réformes qui décident de l'instrument approprié avant d'avoir diagnostiqué la nature du problème à traiter risquent fort d'échouer.

Tous les instruments de gestion publique doivent être testés dans le type d'environnement dans lequel ils sont supposés opérer, même ceux qui sont a priori très convaincants. Il est vrai que l'évaluation de tels instruments est généralement une tâche difficile et coûteuse, mais étant donné qu'une fois mis en place ils sont là pour longtemps, le rapport avantage/coût peut finalement être très élevé.

Vous pouvez mieux saisir la dynamique de votre propre système de gestion grâce à l'étude d'autres administrations présentant des similitudes avec le système qu'il s'agit de traiter. Pour évaluer le degré de similitude entre des systèmes l'étude signale les points importants suivants qui doivent être considérés comme un ensemble homogène :

- Des gestions de ressources humaines collectivisées ou individualisées (au plan national et dans l'administration) ;
- Une culture nationale unifiée ou diversifiée ;
- Un risque de non conformité (au plan national et dans l'administration) faible ou élevé ;
- Une gestion centralisée ou déléguée ;
- Une fonction publique prestigieuse ou peu prestigieuse ;
- Une prédominance de contrôles a priori ou a posteriori ;
- Un contrôle parlementaire fort ou faible ;
- Des cultures administratives transparentes ou opaques (notamment quant au degré d'imputabilité publique) ;
- Des agences publiques unifiées ou réparties ;
- Une syndicalisation forte ou faible ;
- Des relations professionnelles basées sur la coopération ou l'affrontement (au plan national et dans l'administration) ;
- Un système basé sur la carrière ou un système basé sur le poste dans la fonction publique ;

- Une forte ou une faible tendance à recourir aux mécanismes de type marché et aux opérateurs privés.

Les constats qui ont été faits dans l'Examen mettent en lumière que si tous ces facteurs caractérisent un système spécifique celui-ci crée une dynamique différente dans les processus de gestion publique. S'agissant de gérer les transferts de connaissances entre contextes nationaux, la première tentation consiste précisément à regrouper ensemble les pays qui ont un lien géographique ou historique. Mais il serait trop réducteur : c'est sous-estimer les différences qui existent entre pays culturellement similaires, et passer à côté des véritables possibilités de la gestion publique comparative. Au regard de tel ou tel critère de la liste ci-dessus, il peut y avoir plus de similitudes entre le Japon et la France qu'entre la France et l'Italie, par exemple. Comprendre comment ces facteurs influent sur différents cadres nationaux est une source potentiellement riche d'apprentissage interadministratif. L'approfondissement de cette approche sera l'objet de travaux futurs.

## 5. Conclusion

Deux décennies de réforme ont apporté des changements considérables dans la gestion du secteur public des pays membres. Comparées à la situation d'il y a vingt ans, la plupart des administrations de l'OCDE sont aujourd'hui plus transparentes, accessibles et orientées vers le client, plus décentralisées, plus efficaces et plus orientées vers les performances. Ainsi, le mode d'intervention de l'État a considérablement évolué, passant de la prestation directe de services à un rôle de régulateur de marchés.

Toutefois, l'étendue des changements survenus ne doit pas être surestimée. Le rythme et l'extension de la réforme vont du choc brutal qu'a connu la Finlande au début des années 90 au rythme progressif plus lent qui a été celui de la France. Des difficultés budgétaires ont été généralement, mais pas toujours, l'élément déclencheur. Les pays d'Europe de l'Est qui ont adhéré à l'UE ont entrepris des changements pour satisfaire aux critères d'entrée dans l'UE. Les dernières mesures de modernisation prises aux Pays-Bas étaient destinées à faire face aux récentes tensions politiques et sociétales qu'a connu le pays. Les approches et les objectifs, tout comme les changements, ont été différents allant d'une transformation complète de l'administration à de petits bricolages à la marge.

Les réformes ont produit des bénéfices. Toutefois, dans de nombreux pays elles n'ont pas été à la hauteur des attentes ou ont eu des conséquences imprévues telles que des répercussions négatives sur les valeurs de gouvernance sous-jacentes et les capacités. Le processus de changement a également montré que les dispositions relatives à l'administration publique sont inextricablement liées à des institutions de gouvernance publique plus



profondément ancrées et que les changements apportés à la gestion qui influent sur le rôle du gouvernement peuvent avoir un caractère extrêmement politique. Les valeurs de réceptivité, d'imputabilité et légitimité ont, en ordre croissant, une importance particulière pour la gouvernance. Les décideurs en matière de gestion publique doivent tenir compte des implications éventuelles à ces trois niveaux.

Les expériences des pays de l'OCDE montrent que le même instrument ou la même technique fonctionne différemment dans des contextes nationaux différents et produit des résultats différents. De plus, les techniques de gestion utilisées et élaborées dans le secteur privé se sont avérées problématiques une fois transférées au secteur public.

Il n'existe pas de solution générique unique aux problèmes de l'administration publique. Les pays ont des points de départ différents, chacun ayant son propre contexte et étant confronté à des problèmes différents. C'est pour cette raison que la modernisation ne se limite pas à l'application de nouvelles techniques et de nouveaux instruments qui peuvent être aisément transférés d'un pays à l'autre. C'est occulter la complexité de la réforme du secteur public et le fait que les réformateurs ne commencent pas à zéro – ils introduisent des instruments dans un système en place qui a ses propres institutions, règles, valeurs culturelles, motivations et relations, tous ces éléments ayant des dimensions formelles et informelles.

Le principal enseignement qui ressort de l'Examen est que la modernisation est fonction du contexte, la nature du problème et la solution étant fortement influencés par le contexte national du pays concerné. La conception des stratégies de réforme doit être calibrée en tenant compte des risques spécifiques et de la dynamique des systèmes nationaux d'administration publique et adopter une approche à l'échelle de l'administration.

La théorie classique sur la réforme du secteur public considère souvent les mesures, les individus, les moyens financiers et les organisations comme des composantes indépendantes de la gestion publique. La présente étude a montré qu'elles étaient étroitement liées les unes aux autres. Il est important que les stratégies de réforme prennent en compte les relations entre ces composantes de la gouvernance qui peuvent contribuer à atténuer les éventuelles tensions et antagonismes des mesures de réforme.

De plus, lors de la définition de nouvelles stratégies de réforme il est primordial d'effectuer une analyse approfondie des problèmes à résoudre et des résultats à atteindre. Il est également important d'effectuer des évaluations désintéressées et indépendantes des résultats obtenus. Beaucoup trop souvent les pays empilent les réformes sans évaluer les résultats et incidences des mesures précédentes.

La réforme exige une focalisation de l'attention, une mobilisation des ressources, des motivations et de la persévérance. Élaborer une stratégie de modernisation implique de bien cerner la nature des problèmes et de mettre au point des solutions qui peuvent être appliquées dans le contexte du pays donné. Une réforme réussie appelle également une stratégie qui place la réforme parmi les priorités à l'ordre du jour et qui obtienne et conserve l'appui de ceux qui ont un rôle indispensable à jouer dans la mise en œuvre des nouvelles mesures et leur bon fonctionnement.

### **MODERNISATION : LA ROUTE À SUIVRE**

Il y a vingt ans quelques réformateurs du secteur public avaient l'ambition de rénover ou de remplacer ce qu'ils estimaient être un ensemble d'institutions surannées. D'autres se sont opposés à ces idées, craignant une intrusion de notions mercantiles et économiques dans le domaine complexe de l'administration publique, ce qui ferait peser un risque sur l'intérêt général. Les représentants des différents pays ont pris position pour ou contre. Dans maints pays les praticiens ont commencé à expérimenter les nouvelles approches.

L'année 2005 introduit une perspective différente, à savoir que les deux points de vue avaient une certaine validité, mais que le moteur du changement n'a pas été les idées nouvelles sur la gestion publique. L'impulsion est venue des développements sociaux, technologiques et économiques survenus dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, qui ont fait pression sur tous les gouvernements de la planète pour qu'ils s'adaptent aux nouveaux problèmes, aux nouvelles capacités et aux nouvelles relations entre les citoyens et les États<sup>1</sup>. Il était indispensable d'introduire de nouvelles idées sur la gestion publique. Mais il était encore plus important de les incorporer dans les institutions et les valeurs qui constituent l'architecture de la gouvernance dans les pays membres de l'OCDE.

#### **Observations stratégiques**

Pour aider les pays à aller de l'avant, l'Examen a repéré quelques domaines auxquels les décideurs en matière de conception et de mise en œuvre d'une politique de gestion publique doivent s'attacher :

- La politique de la gestion publique a maintenant un profil politique beaucoup plus marqué qu'il y a vingt ans. C'est une bonne chose dans la mesure où cela garantit une constance du leadership en cas de changements difficiles. Mais il y a en même temps le danger soit de politiser des dispositions que l'on devrait envisager à la lumière de la gouvernance à long terme, soit d'apporter à des problèmes très ardues des solutions séduisantes mais inefficaces.

### **MODERNISATION : LA ROUTE À SUIVRE (suite)**

- Il n'y a aucune ligne clairement marquée séparant la gouvernance de la gestion publique, car tout changement significatif que l'on introduit dans l'administration publique entraîne des changements pour la gouvernance. Il existe une hiérarchie de ces conséquences pour la gouvernance, décrites (par ordre croissant d'importance) par les termes de réceptivité, imputabilité et légitimité.
- Les politiques de la gestion publique doivent être conçues et ajustées dans l'optique de l'administration considérée globalement. Il est facile de connaître les nouveaux instruments de gestion publique envisageables. Il est beaucoup plus difficile de créer la capacité de comprendre un environnement social et administratif précis au point d'être en mesure d'y introduire des changements effectifs.
- La période de réforme s'est caractérisée par des mesures qui, individuellement et globalement, calibrent les structures, les processus et les services des administrations publiques en fonction des besoins de groupes cibles et d'individus. Cela distend le lien entre l'offre d'un service et le contrôle exercé par le centre, et crée un fief micropolitique défenseur dudit service qui peut devenir un problème lorsque le service doit être réduit ou supprimé. De plus en plus les gouvernements devront répondre à de nouvelles demandes en prélevant des ressources dans les services existants pour les investir dans de nouveaux services. Trop de réceptivité peut rendre la réaffectation des ressources plus difficile à moyen terme.
- Le fait que le politique soit tenu de persuader le grand public de la nécessité de diminuer les dépenses a eu tendance à conférer une dimension exagérément idéologique aux réformes du type « *Big Bang* ». La rhétorique du changement peut être indûment critique à l'égard de la gestion publique existante, et faire preuve en revanche d'un optimisme excessif quant à la capacité des nouveaux instruments. Étant donné que le besoin d'une réaffectation budgétaire périodique ne va pas en diminuant, il faudrait dépolitiser ces ajustements.
- Les ambitions du secteur public moderne ne sont réalisables que dans la mesure où les agences et leur personnel intériorisent les motivations, valeurs et disciplines nécessaires. Le changement d'instruments ne peut pas à lui seul transformer les comportements. Il est nécessaire d'investir dans la création d'une capacité de gestion publique plus systématique et plus empiriquement fondée dans les gouvernements.
- Un sous-produit de la période des réformes a été une terminologie de la gestion publique conçue pour persuader plus que pour analyser. Cela encourage une fixation sur les instruments et une tendance à cheminer cahin-caha d'une réforme à l'autre. La capacité d'adapter les structures

### **MODERNISATION : LA ROUTE À SUIVRE** (suite)

gouvernementales serait renforcée par plus de sobriété dans l'analyse et l'évaluation, sans nier pour autant la nécessité de persuader pour mettre en œuvre le changement.

- Si tous les pays de l'OCDE sont soumis aux mêmes pressions, leurs réponses varient considérablement selon les différents contextes. Jamais l'apprentissage mutuel n'a eu autant d'importance, mais copier servilement les techniques de gestion des autres n'a guère de valeur. Il nous faut de meilleures façons d'analyser la dynamique et les priorités propres aux structures administratives publiques, et de meilleures hypothèses pour intervenir de façon adéquate. L'apprentissage international de la gestion publique progresserait si l'accent était mis plus sur la dynamique des systèmes que sur les instruments, et si l'on pouvait s'appuyer sur des bases empiriques plus solides pour affirmer s'il y a eu succès ou échec.

#### **Observations relatives à des leviers clés de la politique de gestion publique**

- La privatisation, le passage de la prestation de services à la réglementation, la création de quasi-marchés et l'externalisation sont des instruments essentiels de l'administration moderne dans la mesure où ils répondent aux changements dans les besoins et dans les capacités de la société. Qu'ils soient appropriés dans tel cas précis doit se décider, non à partir d'un principe général, mais en fonction des avantages et des risques pour le secteur concerné, sans perdre de vue les intérêts collectifs à long terme et les préoccupations de gouvernance de la société en question.
- La procédure budgétaire est apparue comme un instrument essentiel de gestion stratégique pour la réaffectation des ressources et comme un vecteur des changements dans la gestion. La nécessité de réaffecter des crédits pour financer de nouveaux services impose une procédure budgétaire descendante plus vigoureuse. Les administrations aimeraient que les grandes réaffectations de ressources s'effectuent sans heurts et au moment opportun, mais en fait on observe que ces changements surviennent de façon aléatoire, avec des phases de stabilité ponctuées de brefs épisodes politiquement spectaculaires de réforme et d'ajustements. Ces périodes d'ajustement assurent également l'ouverture du système à de nouvelles idées.
- Dans toutes les dimensions de la gestion, les motivations, les valeurs et les attitudes des individus importent plus que les systèmes formalisés. Les stratégies visant à renforcer le contrôle et l'imputabilité doivent en tenir compte sous peine d'échouer. La gestion axée sur les performances peut – et doit – permettre un allègement des contrôles sur les moyens et les procédures. Mais ce n'est pas parce que le formalisme des plans et des comptes-rendus de performance deviennent le système de contrôle, c'est plutôt parce que les contrôles formalisés peuvent être partiellement

### MODERNISATION : LA ROUTE À SUIVRE (suite)

remplacés par des contrôles sociaux informels au fur et à mesure que le personnel intériorise les buts de l'organisation. Le coût à payer, c'est que l'encadrement supérieur devra accorder à la gestion beaucoup plus d'attention que ce n'était le cas dans une administration traditionnelle.

- L'adaptation des formes d'emploi dans la fonction publique revêt une importance capitale. Même si les pays ont tendance à privilégier un système plus individualisé (systèmes de poste) ou un système plus collectif (systèmes de carrière), la plupart d'entre eux ont en réalité prélevé des éléments des deux systèmes pour répondre à des besoins spécifiques. Ces changements ont tendance à être effectués sans plan d'ensemble et peuvent mettre en péril la cohérence des régimes de fonction publique. Les deux systèmes ont des forces différentes qui présentent toutes des avantages pour une administration publique moderne. Les combiner dans un système cohérent de gestion publique est un défi majeur à relever.
- La sélection des hauts fonctionnaires, leur gestion, leur perfectionnement et leur responsabilisation sont hautement prioritaires dans un large éventail de pays. Le « leadership » est considéré comme l'élément clé pour conduire le changement, motiver le personnel, accroître les performances et conforter les valeurs. Il y a des conflits entre ces objectifs, et les gouvernements doivent dire clairement quelles sont leurs priorités.
- La gestion publique axée sur les performances est assurée de rester. Les sociétés sont maintenant trop complexes pour n'être régies que par des règles sur les intrants et les procédures et par une culture imprégnée d'esprit civique. On a eu toutefois tendance à surestimer les possibilités que recèlent les approches axées sur les performances de changer les comportements et la culture, et de sous-estimer les limites des objectifs et résultats relatifs aux performances dans les processus de gestion publique. La communication et l'audit externe des performances continuent à être peu développés – la plupart des informations sur les résultats communiquées aux parlements et au public n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante. Une grande partie des informations remises aux parlementaires reste inutilisée.
- La performance, bien qu'importante, n'est pas la seule préoccupation des gouvernements. Ceux-ci ont un champ d'intérêt limité et une trop grande focalisation sur la performance peut détourner l'attention de valeurs sous-jacentes de la gouvernance comme l'équité.
- Dans un nombre croissant de pays la responsabilité est assignée à des individus plutôt qu'à des groupes ou à des organisations. Cela marche bien dans les domaines sans complication. Mais dans les secteurs délicats de

### **MODERNISATION : LA ROUTE À SUIVRE (suite)**

l'action publique, il est difficile d'individualiser la responsabilité pour des politiques qui doivent être menées en collaboration et où l'on a du mal à isoler l'impact qu'ont eu les actions effectuées. Il y a un choix difficile à trancher entre d'un côté individualiser la responsabilité mais en passant à côté de l'intention du législateur et en décourageant peut-être le travail en équipe, et de l'autre instaurer une responsabilité collective mais rendre difficile l'assignation individuelle des récompenses et des sanctions.

- Les gouvernements doivent sans cesse ajuster leurs structures pour rester pertinents. Dans beaucoup d'entre eux, la tendance bien ancrée à considérer les modifications des structures comme une « donnée » intangible sera difficile à conserver à l'avenir. Ces changements créent cependant de sérieuses discontinuités et ne devraient être envisagés qu'après avoir épuisé les remèdes fournis par la gestion. Les gouvernements ont besoin de disposer d'une vision globale de l'administration montrant comment une structure s'articule avec des finalités et des intérêts globaux ; il leur faut également posséder des règles et des procédures permettant, en démocratie, de superviser et de responsabiliser tous les organismes publics.

Les attentes et demandes d'administration des citoyens ne diminuent pas mais augmentent de plus de plus : ils attendent une ouverture, une qualité de service élevée, des solutions à des problèmes plus complexes et le maintien des droits à prestations sociales. Les réformes menées dans le secteur public ces vingt dernières années ont amélioré sensiblement l'efficacité mais les administrations des pays de l'OCDE sont aujourd'hui confrontées à un défi majeur qui est de dégager de nouveaux gains d'efficacité pour financer les demandes croissantes adressées au gouvernement du 21<sup>e</sup> siècle. Au cours des vingt prochaines années, les décideurs auront à faire face à des choix politiques difficiles. Dans la mesure où la plupart des gouvernements ne peuvent pas accroître la part de l'économie qu'ils prélèvent, des pressions s'exerceront dans certains pays sur les programmes de droits à prestations sociales. Les concepteurs de systèmes de gestion publique seront encore sollicités. Cela exigera des qualités de leader de la part de fonctionnaires dont les capacités techniques, managériales et politiques auront été renforcées, qui réfléchiront et planifieront de façon concertée et sauront coopérer avec d'autres acteurs.

1. Le panorama qui fait autorité de Pollitt et Bouckaert (2004) conclut par cette déclaration « ... un ingrédient primordial d'une stratégie de réforme réussie est qu'elle doit créer et entretenir les conditions grâce auxquelles de "petites améliorations", dont beaucoup sont imprévues et imprévisibles, peuvent s'épanouir ».

## Références

- Ammons, D.N. (2002), "Performance Measurement and Managerial Thinking", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Armstrong, M. et A. Baron (1998), *Performance Management: The New Realities*, Chartered Institute of Personnel and Development, Londres.
- Australian Government Information Management Office (2000), *Australia's Online Information Service Obligations*, Canberra, [www.agimo.gov.au/information/oiso](http://www.agimo.gov.au/information/oiso).
- Ayeni, V. (ed.) (2001), *Public Sector Reform in Developing Countries: A Handbook of Commonwealth Experiences*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Banque européenne d'investissement (2004), *Le rôle de la BEI dans les partenariats public-privé*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg, [www.eib.eu.int](http://www.eib.eu.int).
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, Californie.
- Bens, C.K. (1998), *Public Sector Performance Measurement: Successful Strategies and Tools*, Municipal World Publication, Union, Ontario, Canada.
- Berman, E. (2002), "How Useful is Performance Measurement", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Blair, D. (2002), "Priorité aux résultats : les enseignements des efforts des États-Unis visant l'efficacité de l'administration. Régir la performance dans le secteur public", document présenté au colloque co-organisé par l'OCDE et l'Allemagne qui a eu lieu à Berlin les 13 et 14 mars 2002, PUMA/HRM(2002)2, OCDE, Paris.
- Bouckaert, G. et B.G. Peters (2002), "Performance Measurement and Management: The Achilles Heel in Administrative Modernization", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Boyne, G.A. et al. (2003), *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*, Open University Press, Birmingham, Royaume-Uni.
- Bresser Pereira, L.C. et P. Spink (eds.) (1999), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, Colorado.
- Broom, C.A. (2002), "Using Performance Measurement", *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Burbridge, L. (2002), "Accountability and MIS", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Caiden, N. (1998), "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", *Public Budgeting and Finance*, Vol. 18, Issue 2, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni.

- Callahan, K. et M. Holzer (1998), *Government at Work: Best Practices and Model Programs*, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Campbell Public Affairs Institute (2003), *National Security and Open Government: Striking the Right Balance*, Campbell Public Affairs Institute, Syracuse University, Syracuse, New York.
- Cave, M. (2001), « Les systèmes de chèques-service et leur rôle dans la prestation de services publics », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, n° 1, OCDE, Paris.
- Christensen, T. et P. Laegreid (eds.) (2002), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate Publishing Limited, Burlington, Vermont.
- Clark, F. et al. (2001), *Long-Run Costs and Performance Effects of Competitive Sourcing*, Center for Naval Analysis (CNA), Alexandria, Virginie.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), [www.coso.org](http://www.coso.org).
- Commonwealth Secretariat (2002), *Commonwealth Public Administration Reform 2003*, The Stationery Office, Norwich, Royaume-Uni.
- Condrey, S.E. et R. Maranto (eds.) (2001), *Radical Reform of the Civil Service*, Lexington Books, Lanham, Maryland.
- Coplin, W.D., A.E. Merget et C. Bourdeaux (2002), "The Professional Researcher as Change Agent in the Government Performance Movement", *Public Administration Review*, Vol. 62, n° 6, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Curristine, T. (2002), "Reforming the U.S. Department of Transportation: Challenges and Opportunities of the Government Performance and Results Act for Federal-State Relations", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 32, n° 1, Center for the Study of Federalism, Temple University, Philadelphia, Pennsylvania.
- Dilger, R.J. et al. (1997), "Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 1, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni.
- Drewry, G. et T. Butcher (1991), *The Civil Service Today* (2nd edition), Blackwell, Londres.
- Eggers, W. et S. Goldsmith (2003), "Networked Government", *Government Executive*, Vol. 35, Issue 7, Executive Publications, Washington DC.
- Eurobaromètre (2004), *Eurobaromètre printemps 2004 : l'opinion publique dans l'Union européenne*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- Farazmand, A. (ed.) (2002), *Administrative Reform in Developing Nations*, Praeger, Westport, Connecticut.
- Feldman, M.S. et A.M. Khademian (2002), "To Manage is to Govern", *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Finer, S.E. (1997), *The History of Government from the Earliest Times*, Vol. 3, Oxford University Press, New York.
- Fonds monétaire international (2001), *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Fonds monétaire international (2004), *Public-Private Partnerships*, Fonds monétaire international, Washington DC, texte anglais seulement.



- Geva-May, I. (2002a), "Comparative Studies in Public Administration and Public Policy", *Public Management Review*, Vol. 4, n° 3, Routledge, Londres.
- Geva-May, I. (2002b), "From Theory to Practice: Policy Analysis, Cultural Bias and Organizational Arrangements", *Public Management Review*, Vol. 4, n° 4, Routledge, Londres.
- Gianakis, J.A. (2002), "Planning for Strategic Planning: What's Next?", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Gilardi, F. (2003), "Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", document présenté lors du séminaire sur The Internationalization of Regulatory Reforms, Center for the Study of Law and Society, Université de Californie, 25 et 26 avril.
- Gill, D. (2002), « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Vol 2, n° 1, OCDE, Paris.
- Gouvernement du Canada (2003), "InfoSource Bulletin 2003 – Loi sur l'accès à l'information", Bulletin n° 26, décembre, Ottawa, [www.infosource.gc.ca](http://www.infosource.gc.ca).
- Gouvernement de la Finlande (2004), "Civil Participation Policy Programme", Helsinki, [www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=en](http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=en).
- Grizzle, G.A. (2002), "Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Hagen, R.J. (1997), "Political Instability, Political Polarisation, and Public Sector Institutional Reforms", document présenté par la Norwegian School of Economics and Business Administration, <http://ideas.repec.org/s/fth/norgee.html>.
- Halachmi, A. (1998), *Performance and Quality Measurement in Government: Issues and Experiences*, Chatelaine Press, Burke, Virginie.
- Halachmi, A. (2002a), "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Halachmi, A. (2002b), "Performance Measurement and Government Productivity", *Work Study*, Vol. 51, Issue 2, MCB University Press, Londres.
- Halachmi, A. (2002c), "Performance Measurement: A Look at Some Possible Dysfunctions", *Work Study*, Vol. 51, Issue 5, MCB University Press, Londres.
- Hall, P.A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, Political Science Program of the City University of New York, New York.
- Hatry, H.P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington DC.
- Hatry, H.P. (2002), "Performance Measurement: Fashions and Fallacies", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Healy, T. et J. Linder (2003), *Outsourcing in Government: Pathways to Value*, Accenture.
- Heinrich, C.J. (2002), "Outcomes Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness", *Public*

- Administration Review, Vol. 62, No. 6, American Society for Public Administration, Washington DC.
- H.M. Treasury (2003), *PFI: Meeting the Investment Challenge*, H.M. Treasury, Londres.
- H.M. Treasury (2004), *The United Kingdom's Public Service Agreement*, H.M. Treasury, Londres, [www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review/spend\\_sr04/psa/spend\\_sr04\\_psaindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm).
- H.M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform (2002), *Better Government Services: Executive agencies in the 21st century*, H.M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform, Londres.
- Holkeri, K. (2002), "Public Scrutiny and Access to Information in Finland", dans *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, OCDE, Paris, texte anglais seulement.
- Holley, L.M., D. Dufner, et B.J. Reed (2002), "Got SISP? Strategic Information Systems Planning in U.S. State Governments", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Hood, C. (1986), *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement, and Organizations*, Wheatsheaf Books, Brighton, Royaume-Uni.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Hood, C. (2001), *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford University Press, New York.
- Hood, C. et al. (eds.) (2004), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality, and Change*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, Royaume-Uni.
- Huber, J.D. (2000), "Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, Vol. 37, Issue 3, Elsevier, Amsterdam, Pays-Bas.
- Ingraham, P.W., J.R. Thompson et R.P. Sanders (eds.) (1998), *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories*, Jossey-Bass Inc., San Francisco, Californie.
- Islam, R. (2003), *Do More Transparent Governments Govern Better?*, World Bank Policy Research Working Paper 3077, Banque mondiale, Washington DC.
- Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade (1998), *Funding Australia's Defence*, Parlement d'Australie, Canberra, [www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/def\\_funding/reportind.htm](http://www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/def_funding/reportind.htm).
- Jones, L.R. et F. Thompson (1999), *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century*, JAI Press Inc./Elsevier Science Inc., New York.
- Joyce, P.G. (1996), "Jesse Burkhead and the Multiple Uses of Federal Budgets: A Contemporary Perspective", *Public Budgeting and Finance*, Vol. 16, Issue 2, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni.
- Kaufman, H. (2001), "Major Players: Bureaucracies in American Government", *Public Administration Review*, Vol. 61, n° 1, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni.
- Kaufmann, D. (2003), "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy", document de travail, 11 mars, Banque mondiale, Washington DC.
- Kearney, R.C., et E.M. Berman (eds.) (1999), *Public Sector Performance: Management, Motivation and Measurement*, Westview Press, Boulder, Colorado.

- Kettl, D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington DC.
- Kickert, W.J.M. (ed.) (1997), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, Royaume-Uni.
- Kitchener, M., M.Beynon et C. Harrington (2002), "Qualitative Comparative Analysis and Public Services Research: Lessons from an Early Application", *Public Management Review*, Vol. 4, n° 4, Routledge, Londres.
- Kuuttiniemi, K. et P. Virtanen (1998), "Citizen's Charters and Compensation Mechanisms: A Study on Citizen's Charters Compensation Mechanisms in OECD Countries", *Research Reports 11/98*, Public Management Department, Ministère des Finances, Helsinki.
- Lane, J.-E. (2000), *New Public Management*, Routledge, Londres.
- Lawyers Committee for Human Rights (2003), *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, Lawyers Committee for Human Rights, New York.
- Light, P. (2002), *The Troubled State of Federal Public Service*, Center for Public Service, The Brookings Institution, Washington DC.
- MacDonell, R. (2003), "Access to Information: The Commercial Side", *Development Outreach*, World Bank Institute, Washington DC.
- Madison, J. (1822), Lettre à W.T. Barry, 4 août.
- Marcella, R. et G. Baxter (2000), "Information needs, information seeking behaviour and participation", *Journal of Documentation*, Vol. 56, n° 2, Bradford, Royaume-Uni.
- Mascarenhas, R.C. (1996), "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", *Public Budgeting and Finance*, Vol. 16, Issue 3, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni.
- McCall, L. (2002), "Social Capital, Civic Engagement, and Civic Literacy: Reviewing, Refining, and Defining the Concepts", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- McDonald, R. et G. Teather (2000), "Measurement of S&T performance in the government of Canada: From outputs to outcomes", *Journal of Technology Transfer*, Vol. 25, Issue 2, Springer, Dordrecht, Pays-Bas.
- Millennial Housing Commission (2002), *Meeting Our Nation's Housing Challenges*, Millennial Housing Commission, Washington DC.
- Moon, M.J. (2002), "The Evolution of Policy Analysis", *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 4, American Society for Public Administration, Washington DC.
- MORI (Market and Opinion Research International) (2003), *Trust in Public Institutions: Topline Results*, 19 mars, Londres.
- Muramatsu, M. et M. Matsunami (2003), "The late and sudden emergence of New Public Management reforms in Japan", dans H. Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, Royaume-Uni.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington DC.
- OCDE (1995a), "Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle", OCDE/GD(95)95, OCDE, Paris.

- OCDE (1995b), *La gestion publique en mutation : Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996a), *La gestion des performances dans l'administration : exemples d'actualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996b), *Colloque ministériel sur l'avenir des services publics*, OCDE, Paris, mars.
- OCDE (1997), *La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie, et Albanie*, Documents SIGMA n° 17, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), "Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation", Synthèse PUMA n°5, mai, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation : guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), "Le rapport de l'OCDE sur les procédures et relations parlementaires", PUMA/LEG(2000)2/REV1, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), "Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, n° 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001c), "Intégrer gestion des performances et gestion financière", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, n° 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2001d), *Secteur public – un employeur de choix ?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001e), *Le secteur public au XXI<sup>e</sup> siècle : repenser le leadership*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), "Résumé de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public", PUMA/HRM(2002)7, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2002d), "Aperçu général de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats", PUMA/SBO(2002)1, OCDE, Paris.
- OCDE (2002e), "Le service public : un employeur de choix", *Synthèses de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002f), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, OCDE, Paris, texte anglais seulement.
- OCDE (2002g), « Tendances récentes des privatisations dans les pays de l'OCDE », *Tendances des marchés des capitaux*, n° 82, juin, OCDE, Paris.
- OCDE (2002h), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la réglementation*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.
- OCDE (2002i), *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, Documents SIGMA n° 33, OCDE, Paris, texte anglais seulement.
- OCDE (2003a), *L'administration électronique : un impératif*, OCDE, Paris.

- OCDE (2003b), *Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), "L'administration apprenante : introduction et premiers résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion du savoir dans les ministères et services de l'État", GOV/PUMA(2003)1, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), *La privatisation des entreprises publiques : Panorama des politiques et des pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003e), *Promesses et limites de la démocratie électronique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003f), "Synthèses de l'OCDE : La modernisation du secteur public", OCDE, Paris.
- OCDE (2003g), *Recommandation sur les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003h), « Modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public », GOV/PUMA(2003)18, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OCDE, Paris, texte anglais seulement.
- OCDE (2004b), "Synthèses OCDE : La modernisation du secteur public : changer les structures organisationnelles", OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), "Synthèses OCDE : La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance", OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), "Synthèses OCDE : La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public", OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), "Autorités de régulation dans les pays de l'OCDE", GOV/PGC/REG(2004)5, OCDE, Paris.
- OCDE (2004f), "Moderniser l'administration : synthèse", GOV/PGC(2004)17, OCDE, Paris.
- OCDE (2004g), « Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE : une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines », GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : vers une meilleure administration*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2005b), "Synthèses OCDE : La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle", OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), « L'information sur les performances dans le processus budgétaire », GOV/PGC/SBO(2005)6, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *La réaffectation des ressources : le rôle des institutions budgétaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Régulateurs indépendants, enjeux politiques et conception institutionnelle*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2005g), "Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting", OCDE, Paris, janvier, GOV/PGC/REG (2005)5, texte anglais seulement.
- OCDE (2005h), *Les soins de longue durée pour les personnes âgées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005i), « Synthèses de l'OCDE : La modernisation du secteur public : l'administration ouverte », OCDE, Paris.

- OCDE et Banque mondiale (2003), "Base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires", [www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget).
- O'Neill, O. (2002), "A Question of Trust", Reith Lectures 2002, Londres, [www.bbc.co.uk/radio4/reith2002](http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002).
- Oosterom (Van), R. (2002a), "Les Pays-Bas" dans *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris, pp. 113-131.
- Oosterom (Van), R. (2002b), "Nationwide evaluation of the departmental agency in the Netherlands", rapport préparé pour la réunion d'experts de l'OCDE sur Le pilotage des agences, autorités administratives et établissements publics : comment trouver le bon équilibre entre autonomie et contrôle ?, 14-15 novembre, Paris.
- Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) (1977), *Déclaration de Lima sur les Lignes directrices du contrôle des finances publiques*, INTOSAI, Vienne, [www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html).
- Osborne, D. et P. Plastrik (2000), *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Jossey-Bass, San Francisco, Californie.
- Pallot, J. (2001), "A Decade in Review: New Zealand's Experience with Resource Accounting and Budgeting", *Financial Accountability and Management*, Blackwell, Oxford, pp. 383-400.
- Pallot, J. (2002), "Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, Supplement 1, OCDE, Paris, texte anglais seulement.
- Pearson, M. et J.P. Martin (2005), "Should we extend the role of private social expenditure?", OCDE, Paris (à paraître).
- Perrin, B. (2002), "Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting", présenté lors de la réunion de l'OCDE sur le thème Les défis posés par la mise en œuvre de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats, 11 et 12 février, Paris.
- Peters, B.G. et D.J. Savoie (eds.) (2000a), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development/McGill-Queen's University Press, Montréal.
- Peters, B.G. et D.J. Savoie (eds.) (2000b), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Canadian Centre for Management Development/McGill-Queen's University Press, Montréal.
- Piffner, J.P. et D.A. Brook (eds.) (2000), *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Pierce, J.C., N.P. Lovrich Jr. et C.D. Moon (2002), "Social Capital and Government Performance: An Analysis of 20 American Cities", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Piotrowski, S.J. et D.H. Rosenbloom (2002), "Nonmission Based Values in Results Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information", *Public Administration Review*, Vol. 62, n° 6, American Society for Public Administration, Washington DC.

- Polidano, C. (2001), "Why Civil Service Reforms Fail?", *Public Policy and Management Working Paper n° 16*, Institute for Development Policy and Management, Manchester, Royaume-Uni, [www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dp.htm](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm).
- Pollitt, C. et al. (1999), *Performance or compliance?: Performance Audit and Public Management*, Oxford University Press, New York.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert, (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2ème édition.
- Pope, J. (2002), "Access to Information: Whose Right and Whose Information?", dans *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, Berlin.
- Rivenbark, W.C. et C.M. Pizzarella (2002), "Auditing Performance Data in Local Government", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Roberts, N.C. (2002), "Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox", *Public Administration Review*, Vol. 62, n° 6, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Rutledge, E. (2002), "Some Unfinished Business in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 62, n° 4, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Schiavo-Campo, S. et P. Sundaram (2001), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Schick, A. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, rapport préparé pour la State Services Commission et le Treasury, Crown Copyright, Nouvelle-Zélande, [www.ssc.govt.nz/spirit-of-reform](http://www.ssc.govt.nz/spirit-of-reform).
- Schick, A. (2001), "Reflections on the New Zealand Model", basé sur une conférence tenue au New Zealand Treasury, août, [www.treasury.govt.nz/academiclinkages/schick/paper.asp](http://www.treasury.govt.nz/academiclinkages/schick/paper.asp).
- Schick, A. (2002), "Redemocratizing the Budget", document préparé pour la conférence sur le budget de l'État : Transparence et démocratie, 22 octobre, Fondation pour la modernisation de l'Espagne, Madrid.
- Schick, A. (2003), « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 3, n° 2, OCDE, Paris.
- Schultz, D. (2002), "Civil Service Reform", *Public Administration Review*, Vol. 62, n° 5, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Schwartz, R. et J. Mayne, (2005), *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation, Auditing and Performance Reporting*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- 6, P. et al. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Palgrave Publishers Ltd, Houndmills, Basingstoke, Royaume-Uni.
- Soper, N. (2002), "What's Wrong and What Should be Done? Comments on the Case Study", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Stiglitz, J. (2002), "Gouvernement et transparence", dans *Le droit d'informer : le rôle des médias dans le développement économique*, The World Bank Publications, Washington DC.

- Union européenne (2004), « Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette – Traitement des partenariats public-privé », Eurostat Press Office, Luxembourg, <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
- United Kingdom (2004), *Senior Civil Service: Guide to Performance Management and Reward in the SCS*, Londres, mars.
- United Kingdom Cabinet Office (2002), *Consultations Index*, Londres, [www.consultations.gov.uk](http://www.consultations.gov.uk).
- United Kingdom Cabinet Office (2004), *Code of Practice on Written Consultation*, Londres, [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation).
- United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister (2002), *The Business Case for Communications: Why Investing in Good Communications Makes Sense*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- United Kingdom Office of Government Commerce (2003), *Increasing Competition and Improving Long-Term Capacity Planning in the Government Market-Place*, Office of Government Commerce, Londres.
- United States Office of Management and Budget (2004), *Program Assessment Rating Tool (PART)*, Washington DC, [www.whitehouse.gov/omb/part](http://www.whitehouse.gov/omb/part).
- Walker, R.M., E. Jeanes et R. Rowlands (2002), “Measuring Innovation – Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services”, *Public Administration*, Vol. 80, n° 1, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni.
- Washington, S. (1998), “Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the Quality of Policy Advice”, *Working Paper No. 4*, State Services Commission, Nouvelle Zélande, [www.ssc.govt.nz/working-papers](http://www.ssc.govt.nz/working-papers).
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- Wise, L.R. (2002), “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”, *Public Administration Review*, Vol. 62, n° 5, American Society for Public Administration, Washington DC.
- Wollmann, H. (2000), “Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?”, dans H. Wollmann et E. Schröter (eds.) *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, Royaume-Uni.
- Wollmann, H. (2001), “Germany’s Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities”, *Policy and Politics*, Vol. 29, MacMillan Journals, Londres.
- Wollmann, H. (2003), *Evaluation in Public Sector Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Wollmann, H. et E. Schröter (eds.) (2000), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, Royaume-Uni.



## ANNEXE A

Tableau A.1. **Part de l'emploi public dans la population active (%)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Australie<sup>1</sup></b>	20.8	20.5	19.9	19.6	18.3	17.9	17.5	16.4	15.9	15.6	15.2	15.2
<b>Autriche<sup>2</sup></b>	12.4	12.3	12.3	12.3	12.1	12.0	12.0	11.4	11.4	11.3	11.2	
<b>Canada<sup>3</sup></b>	18.7	18.9	19.0	18.7	18.3	18.0	17.3	16.7	16.3	16.0	15.8	15.7
<b>République tchèque<sup>4</sup></b>								14.4	14.2	13.9		
<b>Danemark<sup>2</sup></b>								22.6	22.8	22.6	22.6	23.1
<b>Finlande<sup>3</sup></b>	22.4	22.7	22.3	21.3	21.4	20.9	21.3	21.8	21.6	21.0	20.8	20.8
<b>France</b>								18.1	18.3	18.3		
<b>Allemagne</b>		13.3	13.2	12.8	12.5	12.2	11.9	11.6	11.3	11.0	10.7	
<b>Grèce</b>								6.4	6.1			
<b>Hongrie</b>								20.4	20.5	19.5	19.2	19.3
<b>Irlande</b>	15.2	15.2	15.3	15.1	15.1	15.0	14.6	14.4	14.0	13.9	14.1	
<b>Italie</b>								13.4	13.5	13.2		
<b>Luxembourg</b>	8.8	8.8	8.7	7.5	7.4	7.3	7.2	7.5	7.1	7.0	6.9	6.7
<b>Pays-Bas</b>							10.4	10.5	10.5	10.4	10.5	
<b>Nouvelle-Zélande</b>		14.6	13.8	13.7	13.5	12.6	12.4	11.8	11.9	12.2	11.6	11.8
<b>Norvège</b>										5.7	5.7	
<b>Pologne<sup>2</sup></b>					12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.8	12.4	
<b>Espagne</b>	11.8	11.4	11.4	11.6	11.6	11.8	11.9	11.9	12.0	12.1	11.2	12.0
<b>Turquie</b>								8.9	8.8	9.1	10.0	
<b>États-Unis</b>	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.0	14.0	13.8	13.9	13.9	14.1	

1. Hors armée de métier.

2. En équivalent plein-temps.

3. Hors entreprises publiques.

4. Hors armée de métier et police.

Source : Population active : OCDE Statistiques de la population active, 2002. Emploi public : OCDE Service de la gestion publique, 2002. Copyright OCDE 2002. Tous droits réservés.

Tableau B.1. **Dépenses totales des administrations publiques**  
en % du PIB nominal

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australie	40.3	38.9	36.3	35.5	36.2	37.8	39.6	39.7	39.1	39.1	38.2	37.1	36.8	35.7	35.6	37.1	36.3	36.4	36.2	36.2
Autriche	55.8	56.1	55.2	53.6	53.1	54.2	54.9	57.9	57.4	57.1	56.6	53.9	54.0	54.0	52.3	51.6	51.3	51.2	50.5	50.2
Belgique	58.9	57.0	55.1	53.4	53.4	54.4	54.7	55.7	53.4	52.9	53.0	51.4	50.7	50.1	49.4	49.5	50.5	51.4	49.9	50.0
Canada	47.5	46.1	45.4	45.8	48.8	52.3	53.3	52.2	49.7	48.5	46.6	44.3	44.4	42.5	41.0	41.4	40.6	40.1	40.1	39.9
République tchèque <sup>a</sup>	..	..	..	..	..	..	48.0	69.9	50.4	57.2	45.5	45.0	46.0	45.9	46.1	47.3	49.9	50.8	50.6	50.2
Danemark	53.3	55.0	57.2	57.3	57.0	57.8	59.0	61.7	61.6	60.3	59.8	58.0	57.6	56.3	54.9	55.3	55.8	56.1	55.7	54.7
Finlande	47.9	48.5	47.0	45.2	48.6	57.7	63.0	64.2	62.9	59.6	59.7	56.4	52.8	52.1	49.1	49.2	50.1	50.6	50.9	50.2
France	52.7	51.9	51.4	50.4	50.7	51.5	53.0	55.3	54.9	55.1	55.4	54.9	53.7	53.5	52.5	52.5	53.4	54.5	53.8	53.4
Allemagne <sup>b</sup>	45.4	45.8	45.3	44.0	44.5	47.1	48.1	49.3	49.0	49.4	50.3	49.3	48.8	48.7	45.7	48.3	48.5	48.9	48.2	47.1
Grèce	45.2	45.1	44.0	45.4	50.2	46.7	49.4	52.0	49.9	51.0	49.2	47.8	47.8	47.6	49.9	47.8	46.8	47.2	47.4	47.1
Hongrie	..	..	..	..	..	56.7	60.3	59.8	63.4	56.9	53.9	51.8	52.8	50.0	48.0	48.5	53.4	50.1	50.6	49.9
Islande	40.6	37.5	42.6	45.2	42.4	43.8	44.7	44.6	44.4	43.8	43.3	41.7	42.4	43.5	43.2	44.1	46.2	47.9	46.5	45.3
Irlande	53.7	52.1	48.6	42.2	43.3	44.9	45.3	45.1	44.4	41.5	39.6	37.2	35.0	34.6	32.1	33.8	33.3	35.2	35.8	35.8
Italie	51.4	50.8	51.5	52.8	54.4	55.5	56.7	57.7	54.5	53.4	53.2	51.1	49.9	48.9	46.9	48.7	48.0	48.9	48.7	49.0
Japon <sup>c</sup>	31.0	31.5	30.9	30.2	31.7	31.5	32.5	34.2	34.8	35.8	36.3	35.1	36.1	37.7	38.2	37.7	38.2	37.7	36.9	36.6
Corée	18.0	17.1	17.1	18.0	18.5	19.6	20.7	20.2	19.8	19.5	20.5	21.2	23.5	22.5	22.0	24.0	22.2	24.3	24.2	23.9
Luxembourg	..	..	..	..	43.2	44.4	46.0	45.7	44.5	45.5	45.6	43.3	42.0	41.3	38.5	39.1	44.3	46.9	46.6	47.2
Pays-Bas <sup>d</sup>	56.9	58.4	56.6	54.5	54.8	54.8	55.8	56.0	53.6	51.4	49.6	48.2	47.2	46.9	45.3	46.6	47.5	48.9	47.7	46.9
Nouvelle-Zélande	..	53.6	52.7	52.0	53.3	51.5	49.5	46.0	43.0	41.9	41.0	41.6	42.9	41.4	40.2	39.0	38.6	38.5	38.7	38.5

Tableau B.1. **Dépenses totales des administrations publiques** (suite)  
en % du PIB nominal

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Norvège	48.3	50.5	52.6	52.2	52.8	54.9	56.3	55.1	54.1	51.6	49.2	47.3	49.7	48.3	43.4	44.8	47.6	48.4	47.6	47.6
Pologne	..	..	..	..	..	49.9	51.4	50.8	46.1	49.4	48.7	48.1	46.4	46.1	44.5	45.3	45.9	46.2	46.6	46.0
Portugal	41.3	40.0	38.5	38.8	42.1	45.1	46.2	47.8	46.0	45.0	45.8	44.8	44.1	45.3	45.2	46.3	46.1	47.9	47.0	46.2
République slovaque	..	..	..	..	..	..	..	..	57.8	54.1	61.5	65.0	61.9	59.2	63.6	54.3	49.5	46.6	44.7	43.4
Espagne	42.6	41.0	40.9	42.2	43.4	44.9	45.9	49.4	47.3	45.0	43.7	41.8	41.4	40.2	40.0	39.6	39.9	39.5	39.3	39.1
Suède	63.3	59.5	59.9	59.8	60.7	62.7	67.6	72.9	70.9	67.6	65.2	62.9	60.7	60.3	57.3	57.0	58.2	58.2	58.3	57.9
Royaume-Uni	45.6	43.6	41.1	40.5	42.2	44.0	45.7	45.7	45.0	44.6	42.7	41.0	39.8	39.2	37.0	40.3	40.9	42.6	42.6	43.3
États-Unis <sup>e</sup>	36.9	36.7	35.9	35.7	36.6	37.4	38.1	37.5	36.6	36.5	36.1	34.9	34.2	33.8	33.7	34.6	35.3	35.7	35.2	35.2
Zone euro	49.3	48.9	48.5	47.9	48.7	50.1	51.3	53.0	51.8	51.4	51.5	50.2	49.3	48.9	47.1	48.1	48.3	49.0	48.4	47.9
Total de l'OCDE	40.5	40.2	39.5	39.2	40.1	41.4	42.5	43.1	42.1	42.1	41.7	40.5	40.1	39.8	39.0	39.9	40.3	40.7	40.3	40.1

Note : Les dépenses totales sont définies comme les dépenses courantes augmentées des dépenses en capital. Les données concernent le secteur des administrations publiques qui est la consolidation des comptes du gouvernement central, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. Les recettes ponctuelles provenant de la vente de licences de téléphonie mobile sont comptabilisées comme des dépenses en capital négatives pour quelques pays. Voir les *Perspectives économiques de l'OCDE* : Sources et méthodes ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

- a) En 1993 et 1995, les données reflètent d'importantes privatisations d'entreprises publiques. À partir de 2003, les prévisions se fondent sur l'évolution des données SFP (Statistiques de finances publiques).
- b) En 1995, les dépenses n'incluent pas la dette contractée cette année-là au profit du fonds d'amortissement des dettes héritées.
- c) Les dépenses de 1998 augmenteraient de 5.3 points de pourcentage du PIB si l'on prenait en compte la dette des Chemins de fer et de l'Office national des forêts, reprise par le gouvernement central. En 2000, les dépenses incluent des transferts en capitaux à la compagnie qui assure les dépôts bancaires.
- d) En 1995, les dépenses augmenteraient de 4.9 points de pourcentage du PIB si l'on prenait en compte le transfert en capital effectué cette année-là au profit de sociétés de logements sociaux.
- e) Ces chiffres incluent les dépenses des entreprises publiques nettes des excédents d'exploitation.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE* – Volume 2004/1, n° 75, juin 2004.

## ANNEXE C

Tableau C.1. **Recommandations et lignes directrices de l'OCDE sur l'administration ouverte**

Dimensions de l'ouverture	Recommandations du Conseil de l'OCDE	Lignes directrices et listes de contrôle de l'OCDE
<b>I. Transparence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCDE 1998 <i>Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public</i> (§6)</li> <li>• 1997 <i>Rapport aux ministres sur la réforme de la réglementation</i> (§3)</li> <li>• OCDE 1995 <i>Recommandation concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle</i> (§8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCDE 2001 <i>Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE</i> (§3.4)</li> <li>• OCDE 2001 <i>Principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision</i> (§2 et 8)</li> </ul>
<b>II. Accessibilité</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCDE 2003 <i>Principes directeurs pour une administration électronique réussie</i> (§5 et 6)</li> <li>• OCDE 2001 <i>Principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision</i> (§5)</li> </ul>
<b>III. Réceptivité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCDE 2003 <i>Recommandation sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public</i> (§ 2.4.1.b)</li> <li>• OCDE 1995 <i>Recommandation concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle</i> (§9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCDE 2003 <i>Principes directeurs pour une administration électronique réussie</i> (§7)</li> <li>• OCDE 2003 <i>Principes directeurs pour une consultation en ligne réussie</i> (§2 et 7)</li> <li>• OCDE 1998 <i>La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs pour une meilleure pratique</i></li> <li>• OCDE 1998 <i>Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation</i></li> </ul>

## ANNEXE D

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup>

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>1. Australie</b>						
<b>Année</b>	<b>1982</b>	<b>2000 (1977, 1975)</b>	<b>1976</b>	<b>1988</b>	<b>2000 ; 1999</b>	<b>2000</b>
<b>Date</b>				<b>Novembre 1988</b>	<b>25 novembre 2000</b>	<b>Avril 2000</b>
Intitulé	Loi sur la liberté d'information	Loi sur la réforme administrative	Loi sur le Médiateur	Loi sur la protection de la vie privée	Loi sur la signature électronique Loi sur les transactions électroniques	Stratégie de l'administration en ligne
<b>2. Autriche</b>						
<b>Année</b>	<b>1987</b>	<b>1991</b>	<b>1977</b>	<b>1999 (1987, 1978)</b>	<b>1998</b>	<b>2000 (1997)</b>
<b>Date</b>	<b>15 mai 1987</b>			<b>Décembre 1999</b>		<b>Printemps (octobre 1997)</b>
Intitulé	La « Auskunftspflichtgesetz » oblige les autorités fédérales à répondre aux questions des citoyens – elle ne donne pas droit à l'accès aux documents	Loi générale sur les procédures administratives	Mise en place du « Représentant du peuple »	Loi sur la protection des données	Loi sur la signature numérique	Projet sur l'information et la communication (Stratégie et plan d'action pour la société de l'information)
<b>3. Belgique</b>						
<b>Année</b>	<b>1994</b>		<b>1995</b>	<b>1992</b>	<b>2001</b>	<b>1997</b>
<b>Date</b>	<b>11 avril 1994</b>		<b>22 mars 1995</b>	<b>8 mai 1992</b>	<b>9 juillet 2001</b>	<b>30 mai 1997</b>
Intitulé	Loi sur l'ouverture de l'administration Au niveau régional : Loi du Parlement de la Flandre sur la nature publique de l'administration (18 mai 1999)		Loi sur le Médiateur fédéral Au niveau régional : Loi du Parlement de la Flandre sur le service du Médiateur flamand (1998)	Loi sur la protection de la vie privée concernant le traitement des données sur les personnes	Loi définissant des règles concernant le cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification	Plan d'action fédéral pour la société de l'information Au niveau régional : décret du gouvernement de la Flandre sur l'administration électronique (8 décembre 2000)

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>4. Canada</b>						
<b>Année</b>	<b>1982</b>		<b>1982</b>	<b>1982</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>
<b>Date</b>					<b>Avril 2000</b>	<b>25 février 2000</b>
Intitulé	Loi sur l'accès à l'information		Commissaire chargé de l'information	Loi sur la protection de la vie privée	Loi relative à la protection des données sur les personnes et les documents électroniques	Administration en ligne : Servir les Canadiens dans un monde numérique
<b>5. République tchèque</b>						
<b>Année</b>	<b>1999</b>	<b>1967</b>	<b>1999</b>	<b>1992</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>
<b>Date</b>	<b>11 mai 1999</b>	<b>29 juin 1967</b>	<b>8 décembre 1999</b>	<b>4 avril 1992</b>	<b>29 juin 2000</b>	<b>31 mai 1999</b>
Intitulé	Loi sur le libre accès à l'information (n° 106/1999 Coll.)	Loi sur les procédures administratives (n° 71/1967 Coll.)	Loi sur le Médiateur (n° 349/1999 Coll.)	Loi sur la protection des données (n° 101/2000 Coll.)	Loi sur la signature numérique (n° 227/2000 Coll.)	Politique sur les informations officielles
<b>6. Danemark</b>						
<b>Année</b>	<b>1998 (1993, 1991, 1985, 1970)</b>	<b>1985</b>	<b>(1953)</b>	<b>2000 (1987, 1978)</b>	<b>2000</b>	<b>1999 (1995)</b>
<b>Date</b>	<b>(30 juin 1993, 6 juin 1991, 19 décembre 1985, 10 juin 1970)</b>	<b>Décembre 1985</b>		<b>Juillet 2000 (Juin 1987, Juin 1978)</b>	<b>Mars 2000</b>	<b>Décembre 1999</b>
Intitulé	Loi sur les fichiers de l'administration publique (Loi n° 276, n° 504, n° 572, n° 280)	Loi sur les procédures administratives (Loi n° 571)	(conformément à la Constitution)	Loi relative au traitement des données sur les personnes (Loi n° 429)	Loi sur les signatures numériques	Stratégie d'action concernant les technologies d'information : « Vers une société en réseau » (Plan d'action sur les technologies d'information « De la vision stratégique à l'action »)

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>7. Finlande</b>						
<b>Année</b>	<b>1999 (1951)</b>	<b>1982</b>	<b>(1919)</b>	<b>1999 (1987)</b>	<b>2000, 1999</b>	<b>1998 (1995)</b>
<b>Date</b>	<b>9 février 1951</b>				<b>1<sup>er</sup> janvier 2000</b>	<b>Décembre 1998 (janvier 1995)</b>
Intitulé	Loi sur l'ouverture des activités publiques (Loi sur la publicité des documents officiels)	Loi sur les procédures administratives	(conformément à la Constitution)	Loi sur la protection des données (Loi sur la protection des données sur les personnes)	– Loi sur les services électroniques dans l'administration – Loi sur les transactions électroniques	Deuxième stratégie « Qualité de vie, savoir et compétitivité » (« La Finlande orientée vers la société de l'information »)
<b>8. France</b>						
<b>Année</b>	<b>1979 (1978)</b>	<b>1979</b>	<b>2000 (1973)</b>	<b>1978</b>	<b>2000</b>	<b>1998</b>
<b>Date</b>	<b>(17 juillet 1978)</b>	<b>11 juillet 1979</b>	<b>12 avril 2000 (3 janvier 1973)</b>	<b>6 janvier 1978</b>	<b>29 février 2000</b>	<b>Janvier 1998</b>
Intitulé	Loi n° 79-583 (Loi n° 78-753 sur l'accès aux documents administratifs)	Loi relative à la motivation des actes administratifs	(Loi n° 73-6 instituant un Médiateur de la République)	Loi sur le traitement informatique des données et les libertés individuelles (Loi informatique et liberté du 6.01.1978)	Loi sur les signatures électroniques n° 2000-230	Programme d'action gouvernemental « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI) ; Programmes d'action ministériels (PAMSI)
<b>9. Allemagne</b>						
<b>Année</b>		<b>1976</b>	<b>1975</b>	<b>1990 (1977)</b>	<b>1997</b>	<b>1999 (1996)</b>
<b>Date</b>		<b>25 juillet 1976</b>		<b>20 décembre 1990 (27 janvier 1977)</b>	<b>13 juin 1997</b>	<b>Novembre 1999 (Février 1996)</b>
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté d'information)	Loi sur les procédures administratives	Pas de Médiateur au niveau fédéral. Commission parlementaire (Bundestag) sur les pétitions	Loi fédérale sur la protection des données (dernière modification en 2000)	Dispositions relatives aux signatures numériques figurant à l'art. 3 de la loi sur les services d'information et de communication (dernière modification en 2001)	Programme d'action « Innovation et emploi dans la société de l'information du 21ème siècle » (Info-2000 : L'Allemagne vers la société de l'information)

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>10. Grèce</b>						
<b>Année</b>	<b>2000 (1986)</b>	<b>1999</b>	<b>1997</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999 (1995)</b>
<b>Date</b>				<b>Avril 1997</b>		<b>Février 1999</b>
Intitulé	Droit d'accès aux documents administratifs (Loi n° 1599/1986 sur l'accès à l'information)	Loi n° 2690/1999 Code de procédure administrative	Loi n° 2477/1997 sur la mise en place du Médiateur	Loi n° 2472/1997 sur la protection de l'individu en matière de traitement de données sur les personnes	Loi n° 2672/1998 sur les informations transmises par e-mail	2ème livre blanc « La Grèce dans la société de l'information : Stratégie et action » (Livre blanc « La stratégie grecque pour la société de l'information »)
<b>11. Hongrie</b>						
<b>Année</b>	<b>1992</b>	<b>1991 (1957)</b>	<b>(1990)</b>	<b>1992</b>	<b>2001 ; 2003</b>	<b>2003</b>
<b>Date</b>	<b>(Loi combinant la liberté d'information et la protection des données)</b>		<b>(Conformément à la Constitution)</b>	<b>(Loi combinant la liberté d'information et la protection des données)</b>	<b>29 mai 2001, 24 novembre 2003</b>	<b>Novembre 2003</b>
Intitulé	Loi LXIII de 1992 relative à la protection des données sur les personnes et la publicité de données personnelles dans l'intérêt de la collectivité	Loi sur les règles générales de procédure de l'administration publique XXVI (Loi IV de 1957)	(3 Commissaires parlementaires chargés du respect des droits civiques, des minorités ethniques et nationales et de la protection des données)	Loi LXIII de 1992 relative à la protection des données sur les personnes et la publicité de données personnelles dans l'intérêt de la collectivité	Loi sur la signature électronique Loi sur les communications électroniques	Stratégie hongroise vers la société de l'information (MITS) 1126/2003. (XII. 12.)
<b>12. Islande</b>						
<b>Année</b>	<b>1996</b>	<b>1993</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>		<b>2004</b>
<b>Date</b>				<b>Décembre</b>		<b>Avril 2004</b>
Intitulé	Loi sur l'information	Loi sur l'administration	Création des Services du Médiateur	Loi concernant l'enregistrement et le traitement des données sur les personnes		Ressources destinées à la collectivité : Politique gouvernementale islandaise concernant la société de l'information 2004 - 2007



Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>13. Irlande</b>						
<b>Année</b>	<b>1997</b>	<b>1990</b>	<b>1980</b>	<b>1988</b>	<b>2000</b>	<b>1999 (1997)</b>
<b>Date</b>	<b>21 avril 1997</b>		<b>14 juillet 1980</b>		<b>10 juillet 2000</b>	<b>Janvier 1999 (Mars 1997)</b>
Intitulé	Loi sur la liberté d'information n° 13	Non renseigné	Loi relative au Médiateur	Loi sur la Protection des données	Loi sur le commerce électronique	Mise en place de la société de l'information en Irlande : Plan d'action (La société de l'information en Irlande : stratégie d'action)
<b>14. Italie</b>						
<b>Année</b>	<b>1990</b>	<b>1999 (1990)</b>		<b>1997 ; 1996</b>	<b>2001 ; 1997</b>	<b>2000</b>
<b>Date</b>	<b>7 août 1990</b>			<b>1<sup>er</sup> janvier 1997 31 décembre 1996</b>	<b>31 octobre 97</b>	<b>23 juin 2000</b>
Intitulé	Loi n° 241 sur l'accès aux documents administratifs	Loi sur les procédures administratives	Pas de Médiateur au niveau national (uniquement au niveau infranational). Depuis 1990, une commission gouvernementale « Commission chargée de l'accès aux documents administratifs » assure un contrôle.	– Loi concernant le traitement des données sur les personnes – Protection des affaires individuelles et autres concernant le traitement des données sur les personnes loi n° 675	– Loi sur la signature et les données électroniques – Réglementation relative aux documents numériques	Plan d'action concernant l'administration électronique

Tableau D.1. Lois et mesures relatives à l'administration ouverte<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>15. Japon</b>						
<b>Année</b>	<b>1999</b>	<b>1994</b>	<b>1984 (1966)</b>	<b>2005</b>	<b>2000</b>	<b>2003 (2001)</b>
<b>Date</b>	<b>14 mai 1999</b>	<b>1<sup>er</sup> octobre 1994</b>		<b>1<sup>er</sup> avril 2005</b>	<b>24 mai 2000</b>	<b>3 juillet (29 mars 2001)</b>
Intitulé	Loi relative à l'accès aux informations détenues par les organes administratifs	Loi sur les procédures administratives	Pas de Médiateur parlementaire [Bureau des inspections administratives (Loi relative au Conseiller administratif) servant de contact pour les recours]	Loi relative à la protection des informations sur les personnes détenues par les organes administratifs	Loi relative aux signatures électroniques et aux services de certification	Stratégie II du Japon en matière d'administration électronique 2003 (Programme des priorités d'action du Japon en matière électronique)
<b>16. Corée</b>						
<b>Année</b>	<b>1996</b>	<b>1996</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002 (1999)</b>
<b>Date</b>	<b>31 décembre 1996</b>	<b>31 décembre 1996</b>	<b>Avril 1994</b>	<b>8 février 1999</b>	<b>27 février 2001 ; 5 février 1999</b>	<b>Avril 2002</b>
Intitulé	Loi sur la divulgation d'informations par les agences publiques	Loi sur les procédures administratives	Médiateur de Corée	Loi sur la promotion de l'utilisation du système d'information et la protection des informations	Loi sur l'administration électronique ; Loi sur la signature numérique	Vision 2006 de l'administration électronique coréenne (Projet d'administration électronique ; Cyber-Corée 21)
<b>17. Luxembourg</b>						
<b>Année</b>		<b>1978</b>	<b>2003</b>	<b>1979</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>
<b>Date</b>		<b>1<sup>er</sup> décembre 1978</b>	<b>22 août 2003</b>	<b>Mars 1979</b>		<b>26 janvier 2001</b>
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté d'information)	Loi sur les procédures administratives	Loi instituant un Médiateur	Loi du 30 mars sur l'identification des personnes physiques et morales par un numéro ; Loi du 31 mars sur l'utilisation de données nominatives dans le traitement de données	Projet de loi sur les signatures numériques	E-Luxembourg

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte<sup>1</sup> (suite)**

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>18. Mexique</b>						
<b>Année</b>	<b>2002</b>	<b>1995</b>	<b>1992</b>		<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Date</b>	<b>Juin 2002</b>	<b>1<sup>er</sup> juin 1995</b>	<b>23 juin 1992</b>		<b>7 juin 2000</b>	
Intitulé	Loi fédérale sur la transparence et l'accès aux informations détenues par l'administration publique	Loi fédérale sur les procédures administratives	Loi sur la Commission des droits de l'homme	Pas de loi particulière sur la protection de la vie privée (dans la Constitution, le Code pénal article 214)	Loi sur le commerce électronique (couvre le respect de la vie privée, la signature et les documents électroniques)	Le système national de l'administration électronique mexicaine
<b>19. Pays-Bas</b>						
<b>Année</b>	<b>1998 (1992, 1980, 1978)</b>	<b>1998</b>	<b>1999 (1981)</b>	<b>2001 (1988)</b>	<b>2003</b>	<b>1999</b>
<b>Date</b>	<b>18 juin 1998</b>	<b>1<sup>er</sup> janvier 1998</b>	<b>12 mai 1999 (4 février 1981)</b>	<b>1<sup>er</sup> septembre 2001</b>	<b>8 mai 2003</b>	<b>Mars 1999</b>
Intitulé	Loi sur les informations détenues par l'administration Stb. 356 (9 novembre 1978 St. 581)	Loi générale sur les procédures administratives	Loi relative au Médiateur national	Loi relative à la protection des données sur les personnes (Loi sur l'enregistrement des données)	Loi sur les signatures électroniques	Programme d'action de l'administration électronique
<b>20. Nouvelle-Zélande</b>						
<b>Année</b>	<b>1982</b>	<b>2001 (1969)</b>	<b>2003 (1975, 1962)</b>	<b>1994 (1993)</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (2001)</b>
<b>Date</b>			<b>21 octobre 2003</b>			<b>Juin 2003</b>
Intitulé	Loi sur les informations officielles	Loi sur la modification de l'administration (Loi sur l'administration)	Loi relative aux Médiateurs	Loi modifiant la protection de la vie privée (Loi sur la protection de la vie privée)	Loi sur les transactions électroniques	government.nz@your.service

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>21. Norvège</b>						
<b>Année</b>	<b>1970</b>	<b>1970</b>	<b>1962</b>	<b>2000 (1978)</b>	<b>2001</b>	<b>2002 (1999)</b>
<b>Date</b>	<b>19 juin 1970</b>	<b>10 février 1970</b>		<b>14 avril 2000 (9 juin 1978)</b>	<b>15 juin 2001</b>	<b>Mai 2002</b>
Intitulé	Loi sur la liberté d'information	Loi sur l'administration publique	Loi relative au Médiateur parlementaire pour l'Administration publique	Loi n° 31 sur le traitement des données sur les personnes (Loi sur les registres de données sur les personnes)	Loi 2001/81 sur la signature électronique	Plan d'action 2005 de l'administration électronique norvégienne
<b>22. Pologne</b>						
<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>1999 (1960)</b>	<b>1987</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>
<b>Date</b>	<b>6 septembre 2001</b>	<b>1<sup>er</sup> janvier 1999 (14 juin 1960)</b>	<b>15 juillet 1987</b>	<b>29 août 1997</b>	<b>18 septembre 2001</b>	<b>Janvier 2004</b>
Intitulé	Loi sur l'accès aux informations publiques	Loi relative au Code de procédure administrative	Loi relative au Médiateur	Loi relative à la protection des données sur les personnes	Loi sur les signatures électroniques	La stratégie de développement de la société de l'information en Pologne
<b>23. Portugal</b>						
<b>Année</b>	<b>1993</b>	<b>1976</b>	<b>1996 (1991, 1975)</b>	<b>1998</b>	<b>2003</b>	<b>2003 (2000)</b>
<b>Date</b>	<b>26 août 1993</b>		<b>14 août 1996 (9 avril 1991)</b>	<b>Octobre 1998</b>	<b>3 avril 2003</b>	<b>Février 2003 (22 août 2000)</b>
Intitulé	Loi n° 65/93	Code de procédure administrative	Loi relative au Médiateur	Loi n° 67/98 sur la protection des données sur les personnes	Loi-décret sur les signatures électroniques (Loi-décret n° 62/2003)	Plan d'action d'administration électronique (Initiative Internet RCM n° 110/2000)
<b>24. République slovaque</b>						
<b>Année</b>	<b>2000</b>		<b>2001</b>	<b>2002 (1998)</b>	<b>2002</b>	<b>2001</b>
<b>Date</b>	<b>17 mai 2000</b>		<b>23 février 2001</b>	<b>3 juillet 2002 (Février 1998)</b>	<b>15 mars 2002</b>	
Intitulé	Loi sur le libre accès à l'information		Loi constitutionnelle n° 90/2001 Coll. (modification de la constitution instituant un Avocat public des droits)	Loi n° 428/2002 sur la protection des données sur les personnes	Loi n° 215/2002 sur les signatures électroniques	Politique de développement de la société de l'information dans la République slovaque

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>25. Espagne</b>						
<b>Année</b>	<b>1998 (1992)</b>	<b>1999 (1992, 1958)</b>	<b>(1981)</b>	<b>1999 (1992)</b>	<b>2003</b>	<b>2003 (1999)</b>
<b>Date</b>	<b>13 juillet 1998 (26 novembre 1992)</b>	<b>(26 novembre 1992, 17 juillet 1958)</b>		<b>13 décembre 1999 (Octobre 1992)</b>	<b>19 décembre 2003</b>	<b>Décembre 1999</b>
Intitulé	Loi n° 29/1998 (Loi n° 30/92 sur l'administration publique et les procédures administratives courantes)	Loi sur les procédures administratives	(Conformément à la Constitution)	Loi relative à la protection des données sur les personnes (Loi sur la régulation du traitement automatique des données sur les personnes)	Loi 59/2003 sur la signature numérique	Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica (Plan d'investissement stratégique dans les technologies de l'information)
<b>26. Suède</b>						
<b>Année</b>	<b>1994 (1766)</b>	<b>1998</b>	<b>1986 (1809)</b>	<b>1998 (1994, 1973)</b>	<b>2000</b>	<b>2002 (2000)</b>
<b>Date</b>			<b>13 novembre 1986</b>	<b>29 avril 1998</b>	<b>Avril 2000</b>	<b>Novembre 2002</b>
Intitulé	Loi sur la liberté d'information (Loi sur la liberté de la presse faisant désormais partie de la Constitution)	Proposition de loi du gouvernement sur l'administration publique	La loi incluant les instructions relatives au Médiateur parlementaire	Loi sur les données sur les personnes (Loi relative à la protection des données sur les personnes)	Loi sur la signature électronique qualifiée (2000:832) (Réglementation sur les services concernant les certifications électroniques)	Stratégie suédoise d'administration électronique (Stratégie nationale pour la société de l'information)
<b>27. Suisse</b>						
<b>Année</b>	<b>2004</b>	<b>1968</b>		<b>1992</b>	<b>2003</b>	<b>2002 (1998)</b>
<b>Date</b>	<b>17 décembre 2004</b>	<b>20 décembre 1968</b>		<b>19 juin 1992</b>	<b>19 décembre 2003</b>	<b>13 février 2002 (18 février 1998)</b>
Intitulé	Loi sur la transparence	Loi fédérale sur la procédure administrative	(Un service de médiation fédérale a été rejeté par le Parlement le 16 juin 2004)	Loi fédérale sur la protection des données	Loi sur la signature électronique	Stratégie en matière de cyberadministration (Stratégie pour une société de l'information en Suisse)

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>28. Turquie</b>						
<b>Année</b>	<b>2003</b>				<b>2004</b>	<b>1999</b>
<b>Date</b>	<b>9 octobre 2003</b>				<b>15 janvier 2004</b>	<b>Juin 1999</b>
Intitulé	Loi sur le droit à l'information (loi n° 4982)				Loi sur la signature électronique	Projet de réorganisation de la gestion
<b>29. Royaume-Uni</b>						
<b>Année</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>1994 (1967)</b>	<b>1998 (1984)</b>	<b>2002 (2000)</b>	<b>1999</b>
<b>Date</b>	<b>31 janvier 2000</b>	<b>Novembre 2000</b>		<b>Juillet 1998</b>	<b>14 février 2002 (25 mai 2000)</b>	<b>30 mars 1999</b>
Intitulé	Loi sur la liberté d'information	Code des pratiques sur la consultation écrite	Loi sur le Commissaire parlementaire	Loi sur la protection des données	Réglementation relative aux signatures électroniques (Loi sur les communications électroniques)	Livre blanc sur la modernisation de l'administration Nouveau : mars 2000
<b>30. États-Unis</b>						
<b>Année</b>	<b>1996 (1966)</b>	<b>1946</b>		<b>1974</b>	<b>1999 ; 1997 ; 1996</b>	<b>2002</b>
<b>Date</b>	<b>Octobre 1996</b>				<b>Octobre 1996</b>	<b>17 décembre 2002</b>
Intitulé	Loi sur la liberté d'information électronique (Loi sur la liberté d'information)	Loi sur les procédures administratives	Pas de médiateur national	Loi sur la protection de la vie privée	– Loi sur les signatures numériques – Loi sur la sécurité des données électroniques – Loi sur la liberté d'information électronique	Loi sur l'administration électronique (H.R. 2458)

Tableau D.1. **Lois et mesures relatives à l'administration ouverte**<sup>1</sup> (suite)

Pays	Législation sur l'accès à l'information et aux documents	Législation sur les procédures administratives	Législation sur le Médiateur/ Commissaire	Législation sur la protection de la vie privée et la protection des données	Loi sur les données et signatures électroniques	Politique en matière d'administration électronique
<b>31. Commission Européenne</b>						
<b>Année</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2002 (1994)</b>
<b>Date</b>	<b>1<sup>er</sup> mai 1999</b>		<b>22 juin 2000</b>			<b>Juin 2002</b>
Intitulé	Traité d'Amsterdam (instaurant le droit d'accès aux documents des institutions communautaires)		Loi sur le Médiateur européen (nommé pour la première fois en 1995) (Traité de Maastricht 1992)	Directive de la CE sur la protection des données (95/46/EC)	Directive sur la signature électronique	Plan d'action eEurope (Projet sur la société de l'information en Europe)

1. L'année entre parenthèses indique la date à laquelle une loi dans ce domaine a été adoptée pour la première fois. Par exemple : 2001 (1978). Cela signifie que la loi en vigueur remonte à 2001 et la première loi en la matière à 1978.

Source : • Retour d'information des pays concernant le « Factsheet on Open Government » [GOV/PGC(2004)18/ANN] reçu le 15 novembre 2004.

- Réponses des pays au questionnaire de l'OCDE/PUMA sur le « Renforcement des liens entre l'État et le citoyen » [PUMA/CIT(2000)1], reçues à l'automne 1999.
- Réponses des pays au questionnaire de l'OCDE/PUMA sur les « Procédures et relations parlementaires » [PUMA/LEG(2000)1], reçues durant l'été 2000.
- « Comparative Analysis of the Member States' legislation concerning Access to documents », Secrétariat Général de la Commission européenne, janvier 2000.

Tableau D.2. **Institutions de contrôle de l'administration ouverte**

Pays	Médiateur	Commissaires parlementaires <sup>1</sup>	Institution supérieure de contrôle des finances publiques <sup>2</sup>
<b>AUSTRALIE</b>	Commonwealth Ombudsman [institué en 1976] Lien : <a href="http://www.comb.gov.au">www.comb.gov.au</a>	Commissaire chargé de la protection de la vie privée et Commission pour les droits de l'homme et l'égalité des chances Commissaire fédéral chargé de la protection de la vie privée Lien : <a href="http://www.privacy.gov.au">www.privacy.gov.au</a>	Auditeur général [institué en 1901] Lien : <a href="http://www.anao.gov.au">www.anao.gov.au</a>
<b>AUTRICHE</b>	Commission autrichienne de médiation (Volksanwaltschaft) [instituée en 1977] Lien : <a href="http://www.volksanw.gv.at">www.volksanw.gv.at</a> Médiateur fédéral pour les enfants (Kinder & Jugend Anwaltschaft des Bundes) [institué en 1989]	Commission pour la protection des données (Datenschutzkommission) Lien : <a href="http://www.dsk.gov.at">www.dsk.gov.at</a>	Cour des comptes (Rechnungshof) [créée en 1761] Lien : <a href="http://www.rechnungshof.gv.at">www.rechnungshof.gv.at</a>
<b>BELGIQUE</b>	Le Médiateur fédéral (De Federale Ombudsman) [institué en 1995] Lien : <a href="http://www.federalombudsman.be">www.federalombudsman.be</a> Au niveau régional : – Service du Médiateur flamand [institué en 1998] Lien : <a href="http://www.vlaamseombudsdienst.be">www.vlaamseombudsdienst.be</a> – Médiateur de la Région wallonne [institué en 1994] Lien : <a href="http://mediateur.wallonie.be">mediateur.wallonie.be</a>	Commission pour la protection de la vie privée Lien : <a href="http://www.privacy.fgov.be">www.privacy.fgov.be</a>	Cour des comptes/Rekenhof [créée en 1846] Lien : <a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a>
<b>CANADA</b>	(Médiateurs au niveau provincial à partir de 1967)	Commissaire chargé de l'information Lien : <a href="http://www.infocom.gc.ca">www.infocom.gc.ca</a> Commissaire fédéral chargé de la protection de la vie privée Lien : <a href="http://www.privcom.gc.ca">www.privcom.gc.ca</a>	Bureau du vérificateur général [créé en 1878] Lien : <a href="http://www.oag-bvg.gc.ca">www.oag-bvg.gc.ca</a>
<b>RÉPUBLIQUE TCHÈQUE</b>	Le Médiateur tchèque [institué en 1999] Lien : <a href="http://www.mujiweb.cz/spolecnost/cesky-ombudsman">www.mujiweb.cz/spolecnost/cesky-ombudsman</a>	Service chargé de la protection des données sur les personnes Lien : <a href="http://www.uoou.cz">www.uoou.cz</a> Commissaire pour la protection des droits civiques	Office supérieur d'audit [créé en 1993] Lien : <a href="http://www.nku.cz">www.nku.cz</a>



Tableau D.2. **Institutions de contrôle de l'administration ouverte** (suite)

Pays	Médiateur	Commissaires parlementaires <sup>1</sup>	Institution supérieure de contrôle des finances publiques <sup>2</sup>
<b>DANEMARK</b>	Médiateur (Folketingets Ombudsmand) [institué en 1954] Lien : <a href="http://www.ombudsmanden.dk">www.ombudsmanden.dk</a>	L'Agence danoise pour la protection des données Lien : <a href="http://www.datatilsynet.dk">www.datatilsynet.dk</a>	Office national d'audit (Rigsrevisionen) [créé en 1975] Lien : <a href="http://www.fttr.dk">www.fttr.dk</a>
<b>FINLANDE</b>	Médiateur parlementaire (Eduskunnan oikeusasiamies/ Riksdagens justitieombudsmans kansli) [institué en 1919] Lien : <a href="http://www.oikeusasiamies.fi">www.oikeusasiamies.fi</a> Médiateur pour les minorités Lien : <a href="http://www.mol.fi/vahemmistovaltuutettu/ombudsmaneng.html">www.mol.fi/vahemmistovaltuutettu/ombudsmaneng.html</a> Médiateur pour l'égalité Lien : <a href="http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/authorities/ombudsman/ombudsman.htx">www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/authorities/ombudsman/ombudsman.htx</a>	Médiateur pour la protection des données Lien : <a href="http://www.tietosuoja.fi">www.tietosuoja.fi</a>	Office d'audit de l'État (Valtiontalouden tarkastusvirasto/ Statens revisionsverk) [créé en 1824] Lien : <a href="http://www.vtv.fi">www.vtv.fi</a>
<b>FRANCE</b>	Médiateur de la République [institué en 1973] Lien : <a href="http://www.mediateur-de-la-republique.fr">www.mediateur-de-la-republique.fr</a>	Commission Nationale d'Informatique et des Libertés Lien : <a href="http://www.cnil.fr">www.cnil.fr</a>	Cour des Comptes [créée en 1807] Lien : <a href="http://www.ccomptes.fr">www.ccomptes.fr</a>
<b>ALLEMAGNE</b>	Commission des pétitions du Bundestag allemand (Petitionsausschuss) Lien : <a href="http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/02commper/comm02.html">www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/02commper/comm02.html</a>	Commissaire fédéral pour la protection des données (Bundesbeauftragten für den Datenschutz) Lien : <a href="http://www.bfd.bund.de">www.bfd.bund.de</a>	Cour des comptes fédérale (Bundesrechnungshof) Lien : <a href="http://www.bundesrechnungshof.de/1024.html">www.bundesrechnungshof.de/1024.html</a>
<b>GRÈCE</b>	Le Médiateur grec [institué en 1998] Lien : <a href="http://www.synigoros.gr/">www.synigoros.gr/</a>	Autorité hellénique pour la protection des données Lien : <a href="http://www.dpa.gr/home_eng.htm">www.dpa.gr/home_eng.htm</a>	Cour suprême des comptes
<b>HONGRIE</b>		– Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques – Commissaire parlementaire pour les droits civiques – Commissaire parlementaire pour la protection des données Lien (portail) : <a href="http://www.obh.hu">www.obh.hu</a>	Office d'audit de l'État, 1868 Lien : <a href="http://www.asz.gov.hu/ASZ/www.nsf">www.asz.gov.hu/ASZ/www.nsf</a>
<b>ISLANDE</b>	Le Médiateur de l'Althing (Umbodsmadur Alþingis) Lien : <a href="http://www.umbodsmaduralthingis.is/english.asp">www.umbodsmaduralthingis.is/english.asp</a> Médiateur pour les enfants, 1988 Lien : <a href="http://www.barn.is/erlent/english.html">www.barn.is/erlent/english.html</a>	Agence pour la protection des données Lien : <a href="http://www.personuvernd.is/tolvunefnd.nsf/pages/index.html">www.personuvernd.is/tolvunefnd.nsf/pages/index.html</a>	Office national d'audit (Ríkisendurskoðun) Lien : <a href="http://www.rikisend.is">www.rikisend.is</a>
<b>IRLANDE</b>	Médiateur [institué en 1980] Lien : <a href="http://www.irlgov.ie/ombudsman">www.irlgov.ie/ombudsman</a>	Commissaire chargé de la protection des données (Coimisinéir Cosanta Sonraí) Lien : <a href="http://www.dataprivacy.ie">www.dataprivacy.ie</a>	Office of the Comptroller and Auditor General [créé en 1866] Lien : <a href="http://www.irlgov.ie">www.irlgov.ie</a>

Tableau D.2. **Institutions de contrôle de l'administration ouverte** (suite)

Pays	Médiateur	Commissaires parlementaires <sup>1</sup>	Institution supérieure de contrôle des finances publiques <sup>2</sup>
<b>ITALIE</b>	L'Italie n'a pas de médiateur national. Toutefois elle dispose d'un réseau étendu de médiateurs régionaux. Le Médiateur de la région du Val d'Aoste assure le rôle de coordinateur. Lien : <a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore">www.consiglio.regione.toscana.it/difensore</a>	Commissaire chargé de la protection des données Lien : <a href="http://www.garanteprivacy.it">www.garanteprivacy.it</a>	Corte dei Conti [créée en 1862] Lien : <a href="http://www.corteconti.it/">www.corteconti.it/</a>
<b>JAPON</b>	Service du Médiateur pour le Commerce et l'Investissement Lien : <a href="http://www5.cao.go.jp/access/english/oto_main_e.html">www5.cao.go.jp/access/english/oto_main_e.html</a>	Bureau d'Inspection de l'administration	Conseil d'audit [créé en 1880] Lien : <a href="http://www.jbaudit.go.jp">www.jbaudit.go.jp</a>
<b>CORÉE</b>	Le Médiateur de Corée [institué en 1994] Lien : <a href="http://www.ombudsman.go.kr/english/index.html">www.ombudsman.go.kr/english/index.html</a>		Conseil d'audit et d'inspection [créé en 1948] Lien : <a href="http://www.bai.go.kr/">www.bai.go.kr/</a>
<b>LUXEMBOURG</b>	Le Médiateur au service des citoyens [institué en 2004] Lien : <a href="http://www.ombudsman.lu">www.ombudsman.lu</a>	Commission pour la Protection des données sur les personnes	Cour des Comptes Lien : <a href="http://www.cour-des-comptes.lu/">www.cour-des-comptes.lu/</a>
<b>MEXIQUE</b>		Commission nationale pour les droits de l'homme (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) [instituée en 1992] Lien : <a href="http://www.cndh.org.mx">www.cndh.org.mx</a>	Office suprême d'audit (Auditoría Superior de la Federación) [créé en 1824] Lien : <a href="http://www.asf.gob.mx">www.asf.gob.mx</a>
<b>PAYS-BAS</b>	Médiateur national (De Nationale Ombudsman) [institué en 1982] Lien : <a href="http://www.ombudsman.nl">www.ombudsman.nl</a>	Autorité chargée de la protection des données Lien : <a href="http://www.cbpweb.nl/en/index.htm">www.cbpweb.nl/en/index.htm</a>	Cour des comptes (Algemene Rekenkamer) Lien : <a href="http://www.rekenkamer.nl">www.rekenkamer.nl</a>
<b>NOUVELLE-ZÉLANDE</b>	Les Médiateurs [institués en 1962] Lien : <a href="http://www.ombudsmen.govt.nz">www.ombudsmen.govt.nz</a>	Commissaire chargé de la protection de la vie privée Lien : <a href="http://www.privacy.org.nz/top.html">www.privacy.org.nz/top.html</a>	Controller and Auditor General Lien : <a href="http://www.oag.govt.nz">www.oag.govt.nz</a>
<b>NORVÈGE</b>	Médiateur parlementaire pour l'Administration publique [institué en 1962] Lien : <a href="http://www.sivilombudsmannen.no">www.sivilombudsmannen.no</a>	Service de vérification des données Lien : <a href="http://www.datatilsynet.no">www.datatilsynet.no</a>	Office de l'auditeur général (Riksrevisjonen) [créé en 1816] Lien : <a href="http://www.riksrevisjonen.no">www.riksrevisjonen.no</a>
<b>POLOGNE</b>	Médiateur pour les enfants (Rzecznik Praw Dziecka) Lien : <a href="http://www.brpd.gov.pl/ang.htm">www.brpd.gov.pl/ang.htm</a>	Inspecteur général de la protection des données sur les personnes Lien : <a href="http://www.giodo.gov.pl">www.giodo.gov.pl</a>  Commissaire chargé de la protection des droits civiques (Rzecznika Praw Obywatelskich), 1987 Lien : <a href="http://www.brpo.gov.pl/index.php?e=1">www.brpo.gov.pl/index.php?e=1</a>	Chambre suprême de contrôle (Najwyższa Izba Kontroli) [créée en 1808] Lien : <a href="http://www.nik.gov.pl">www.nik.gov.pl</a>

Tableau D.2. **Institutions de contrôle de l'administration ouverte** (suite)

Pays	Médiateur	Commissaires parlementaires <sup>1</sup>	Institution supérieure de contrôle des finances publiques <sup>2</sup>
<b>PORTUGAL</b>	Service de la Justice (Provedor de Justiça) [institué en 1975] Lien : <a href="http://www.provedor-jus.pt/ingles">www.provedor-jus.pt/ingles</a>	Commission nationale sur la protection des données Lien : <a href="http://www.cnpd.pt">www.cnpd.pt</a>	Cour des comptes (Tribunal de Contas) [créé en 1279] Lien : <a href="http://www.tcontas.pt">www.tcontas.pt</a>
<b>RÉPUBLIQUE SLOVAQUE</b>		Service chargé de la protection des données sur les personnes Lien : <a href="http://www.dataprotection.gov.sk">www.dataprotection.gov.sk</a> Défenseur public des droits, 2001 Lien : <a href="http://www.vop.gov.sk">www.vop.gov.sk</a>	Office suprême d'audit [créé en 1782] Lien : <a href="http://www.nku.gov.sk/english/index_eng.html">www.nku.gov.sk/english/index_eng.html</a>
<b>ESPAGNE</b>	Défenseur du peuple ( <i>Defensor del Pueblo</i> ) [institué en 1981] Lien : <a href="http://www.defensordelpueblo.es">www.defensordelpueblo.es</a>	Agence de la protection des données (Agencia Espanola de Protección de Datos) Lien : <a href="http://www.agpd.es">www.agpd.es</a>	Cour des comptes (Tribunal de Cuentas) [créée en 1828] Lien : <a href="http://www.tcu.es">www.tcu.es</a>
<b>SUÈDE</b>	Médiateur parlementaire (Riksdagens Ombudsman) [institué en 1809] Lien : <a href="http://www.jo.se">www.jo.se</a>	Service de vérification des données Lien : <a href="http://www.datainspektionen.se">www.datainspektionen.se</a>	Office national d'audit (Riksrevisionen) [créé en 2003] Lien : <a href="http://www.riksrevisionen.se">www.riksrevisionen.se</a>
<b>SUISSE</b>	Un service de médiation fédérale a été rejeté par le parlement le 16 juin 2004	Commissaire chargé de la protection des données Lien : <a href="http://www.edsb.ch/framese.html">www.edsb.ch/framese.html</a>	Office fédéral d'audit [créé en 1852] Lien : <a href="http://www.efk.admin.ch/englisch/index.htm">www.efk.admin.ch/englisch/index.htm</a>
<b>TURQUIE</b>			Cour des comptes [créée en 1862] Lien : <a href="http://www.sayistay.gov.tr/english_tca/eng.asp">www.sayistay.gov.tr/english_tca/eng.asp</a>
<b>ROYAUME-UNI</b>	Médiateur de l'Irlande du Nord Lien : <a href="http://www.ni-ombudsman.org.uk">www.ni-ombudsman.org.uk</a>	Commissaire chargé de l'information Lien : <a href="http://www.dataprotection.gov.uk">www.dataprotection.gov.uk</a>	Office national d'audit [créé en 1983] Lien : <a href="http://www.nao.org.uk">www.nao.org.uk</a>
<b>ÉTATS-UNIS</b>	Nombreux médiateurs régionaux et locaux	Médiateur pour les petites entreprises (appelé aussi médiateur national) Lien : <a href="http://www.epa.gov/sbo/">www.epa.gov/sbo/</a>	Government Accountability Office [créé en 1921] Lien : <a href="http://www.gao.gov/">www.gao.gov/</a>
<b>UNION EUROPÉENNE</b>	Le Médiateur européen [institué en 1995] Lien : <a href="http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm">www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm</a>	Comité des pétitions pour le Parlement européen Lien : <a href="http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm">www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm</a>	Cour des comptes européenne [créée en 1977] Lien : <a href="http://www.eca.eu.int/index_en.htm">www.eca.eu.int/index_en.htm</a>

1. Lien utile : [www.privacylaws.com/links/linknational.htm](http://www.privacylaws.com/links/linknational.htm)2. Lien utile : [www.eurosai.org/direc\\_mien.htm](http://www.eurosai.org/direc_mien.htm)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2005 13 2 P) ISBN 92-64-01051-3 - n° 54148 2005

# Moderniser l'État

## LA ROUTE À SUIVRE

La modernisation du secteur public n'est plus une option, mais une nécessité. Elle aidera les autorités publiques à répondre à l'évolution des besoins de la société et à maintenir la compétitivité dans un environnement international incertain.

Cet ouvrage fait le bilan de deux décennies de modernisation du secteur public dans les pays de l'OCDE. Depuis une vingtaine d'années, on observe un afflux d'idées et d'initiatives nouvelles. Ont-elles donné des résultats concrets ? Ce rapport analyse les échecs et les réussites et met en évidence les défis à relever. Il examine certains leviers essentiels de la réforme de la gestion publique, notamment :

- rendre l'administration plus réceptive, transparente et accessible,
- insuffler une logique de performance dans le secteur public,
- modifier les systèmes de responsabilité et de contrôle,
- faciliter la réaffectation des ressources et la restructuration,
- organiser et motiver les agents du secteur public,
- et inscrire le marché au cœur de la réforme.

Ce rapport vise à aider les décideurs à s'armer pour l'avenir. Il sera très utile à tous les acteurs de la politique de la gestion publique.

*« Cet ouvrage offre un panorama international extrêmement précieux. Il permet des généralisations utiles sans jamais perdre le sens de la nuance et du contexte. Je recommande chaudement cet ouvrage. »*

Christopher Pollitt, professeur de gestion publique, Centre pour la gestion publique, Université Erasmus de Rotterdam.

*« Moderniser l'État est un outil précieux pour les praticiens qui souhaitent savoir ce que font les pays pour améliorer leur gestion publique. Il intéressera également les étudiants qui cherchent à avoir un aperçu conceptuel des réformes actuelles. Cet ouvrage constitue une référence très utile pour les pays qui ont déjà opté pour une nouvelle gestion publique comme pour ceux dont l'administration présente encore une structure traditionnelle. »*

Allen Schick, professeur de politiques publiques, Université du Maryland et Brookings Institution.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :  
<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264010513>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :  
<http://www.sourceocde.org/9264010513>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECDE@oecd.org](mailto:SourceOECDE@oecd.org).



9 789264 010512

ISBN 92-64-01051-3  
42 2005 13 2 P

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OCDE

ÉDITIONS OCDE