

Chapitre I

50^e anniversaire de l'OCDE **La gouvernance à effet de levier : éviter les fractures et obtenir des résultats**

par
Allen Schick

Tout au long de ses cinquante ans d'existence, l'OCDE a été une organisation centrée sur les administrations publiques. Les représentants des pays membres approuvent son budget, ses programmes de travail, ses codes et normes ainsi que ses prises de position. Lors du millier de réunions organisées chaque année sous l'égide de l'OCDE, les délégués présentent les positions de leur gouvernement sur un large éventail de questions économiques et sectorielles. Les experts de l'OCDE établissent des dizaines de rapports statistiques couvrant les différents pays, procèdent périodiquement à des examens par les pairs des politiques nationales, et effectuent de nombreuses études analytiques des politiques et actions des gouvernements. La publication phare dans laquelle paraît cet article porte le titre approprié de *Panorama des administrations publiques*.

Il peut donc être étonnant que la direction de l'OCDE chargée de la gestion publique soit dénommée « Gouvernance publique ». Bien que d'origine ancienne, le terme « gouvernance » est aujourd'hui très en vogue et a remplacé « gouvernement » dans de nombreuses organisations en tant que terme générique pour les politiques et activités axées sur le secteur public. La réunion ministérielle de l'OCDE sur la gestion publique de 1996 a examiné la gouvernance « sous l'angle des relations, et conclu que ce terme recouvre davantage que l'administration publique et les institutions, méthodes et instruments de gouvernement ». Ce changement d'appellation apparemment mineur reflète deux évolutions effectives ou prévues concernant l'action et la gestion publiques : 1) le gouvernement n'a pas le monopole de l'autorité et des ressources publiques ; et 2) les gouvernements d'aujourd'hui gouvernent le plus efficacement en concertation avec d'autres. Ces éléments sont parfois présentés comme des faits – le contrôle du gouvernement sur le pouvoir s'est affaibli – et parfois comme des positions normatives : les gouvernements devraient délibérément coopérer avec d'autres dépositaires du pouvoir appartenant aux secteurs public, associatif et même privé. Le plus souvent, on se réfère à des évolutions et tendances, à un avenir dans lequel la carte du secteur public sera plus différenciée qu'auparavant.

En transformant son Service de la gestion publique (PUMA) en Direction de la gouvernance publique (GOV) il y a une décennie, l'OCDE a reconnu l'importance de ces évolutions. Bien qu'elle s'adapte encore (comme d'autres) à l'ère de la gouvernance, l'OCDE comprend que l'administration publique peut être plus efficace en étant ouverte et accessible, en élargissant le cercle des participants à l'élaboration des politiques et à la prestation des services, et en ayant recours à un ensemble d'instruments beaucoup plus large pour piloter la société.

L'OCDE n'est pas seule dans ce cas, car aujourd'hui, il est largement admis dans les démocraties bien installées que gouverner, c'est partager le pouvoir, les idées et l'information, souvent avec des partenaires, parfois avec des rivaux. Les gouvernements nationaux étendent leur champ d'intervention ou compensent leurs faiblesses en faisant appel à d'autres acteurs pour mobiliser les citoyens et répondre à leurs attentes, définir les problèmes à traiter et les solutions envisageables, traduire celles-ci en politiques applicables, et fournir des services publics à des bénéficiaires divers. Du point de vue des pouvoirs publics, la gouvernance consiste à exercer un effet de levier ; du point de vue des

partenaires, il s'agit davantage d'ouverture et d'inclusion. Les deux points de vue ne sont pas synonymes, mais ils ne sont pas nécessairement antagonistes. Compte tenu du rôle et de la structure de l'OCDE, cet article traite de l'effet de levier exercé par les administrations publiques pour atteindre des objectifs d'intérêt public.

L'effet de levier revêt de multiples formes : ouvrir des réunions précédemment tenues à huis clos à des participants n'appartenant pas à l'administration ; transférer des recettes aux niveaux d'administration infranationaux et déléguer la fourniture de certains services ; participer aux forums politiques régionaux et internationaux ; passer des contrats avec des fournisseurs du secteur commercial pour la fourniture de biens collectifs ; et conclure des accords officiels, comme des partenariats public-privé (PPP) pour financer, construire et exploiter des projets d'infrastructure et d'autres activités publiques. Bien que ne faisant pas formellement partie de l'administration publique, les parties à ces relations sont des participants actifs, souvent influents, de la gouvernance.

Les manifestations d'un monde dans lequel les gouvernements fonctionnent en réseau et partagent pouvoir et ressources afin de gouverner sont visibles et omniprésentes. On le constate avec l'essor des organisations non gouvernementales, de plus en plus souvent dénommées organisations de la société civile. L'expression ancienne définit ce qu'elles ne sont pas, la nouvelle appellation confère une légitimité à des détenteurs de pouvoir non élus. On les trouve dans les évolutions contemporaines vers la mondialisation et la décentralisation, les gouvernements nationaux étant pris en tenaille entre ces forces puissantes, et dans la capacité des entreprises multinationales de transférer facilement argent, production et biens, souvent sans tenir compte des frontières nationales. On les trouve dans les nouvelles formes de cybergouvernance engendrées par Internet et les Google, Twitter et autres SMS, et dans les organes d'information diffusant leurs messages en continu, même lorsque les pouvoirs publics sont au repos. On les observe dans l'élévation moderne de l'individu au-dessus de toutes les institutions collectives, et dans la perte de confiance accordée à l'État et aux dirigeants politiques.

Pour répondre à ces forces contemporaines puissantes, les pouvoirs publics peuvent logiquement tirer profit de leurs pouvoirs en attirant des acteurs extérieurs dans l'orbite de la gouvernance. Mais, comme sur les marchés, il existe un risque de surréaction s'ils suscitent des attentes et prennent des engagements qui dépassent leurs capacités de réalisation. Manifestement, l'un des risques tient au fait que les partenaires du gouvernement développent des intérêts propres, ainsi que des avantages comme une légitimité élevée et un meilleur accès à des informations leur permettant d'adopter une ligne de conduite indépendante.

Dans un monde où s'exerce cet effet de levier, les gouvernements nationaux sont toujours des centres puissants d'autorité publique et de vastes dépositaires de ressources financières et autres. Selon la plupart des indicateurs, les gouvernements ont sensiblement étendu leur emprise pendant le demi-siècle d'existence de l'OCDE. En 1960, année de la création de l'OCDE, les dépenses publiques des pays membres représentaient en moyenne moins de 30 % du PIB ; si l'on ne tient pas compte des pays qui sont récemment devenus membres, le niveau moyen est aujourd'hui largement supérieur à 40 %. De fait, en 30 ou 50 ans, le ratio des dépenses (ou des recettes) rapportées au PIB n'a diminué dans aucun pays membre. Si le rythme d'expansion s'est ralenti dans la plupart des pays, et si quelques pays ont entrepris de réduire la taille relative de l'État à la suite de la Grande Récession, l'État est bien présent, et n'est pas près de disparaître. Or, il est établi que l'État élargi a davantage recours à l'effet de levier. Depuis la création de l'OCDE, l'essentiel de l'augmentation des dépenses publiques a concerné la sécurité sociale et d'autres

dispositifs de transferts de revenus. Dans certains pays, la hausse des dépenses de santé représente environ la moitié de l'augmentation totale des dépenses relatives. Les hôpitaux, les médecins et autres prestataires sont des rouages essentiels de la gouvernance nationale, même dans les pays où ils ne relèvent pas du secteur public.

L'élargissement de l'État le rend davantage tributaire d'autres acteurs, pour mobiliser un appui en faveur des politiques publiques aussi bien que pour satisfaire les attentes croissantes des citoyens. Le modèle politique corporatiste qui s'est imposé dans les grands États-providence d'Europe a institué des moyens quasi officiels de partenariats entre les grandes institutions économiques et sociales et les pouvoirs publics pour élaborer les politiques nationales. Les gouvernements d'orientations politiques différentes ont eu tendance à s'appuyer davantage sur les institutions de marché, principalement pour la fourniture de services plutôt que pour l'élaboration des politiques. Toutefois, l'extension de la gouvernance à effet de levier doit bien davantage à l'ingéniosité des dirigeants politiques et des gestionnaires publics pour régler les problèmes qu'à une idéologie cohérente. L'effet de levier est une réponse pragmatique aux limites des capacités des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics l'utilisent car ils manquent de compétences en technologies de l'information (TI) requises pour piloter des économies hautement développées, ou parce qu'ils ne veulent pas gérer des systèmes de soins de santé complexes. De nombreux gouvernements se tournent vers des partenaires pour atténuer les pressions qui s'exercent sur leur budget ou améliorer l'efficacité ou la qualité des services publics. La décentralisation prônée par les organisations internationales a également stimulé le recours à l'effet de levier, de même que les impacts profonds de la mondialisation et d'autres évolutions mentionnées précédemment.

Bien que motivé principalement par des considérations pratiques, le recours à la gouvernance à effet de levier a été renforcé par des évolutions parallèles de la gestion des entreprises, et par le recul marqué de la confiance des citoyens. Les secteurs privé et public n'ont jamais été rigoureusement séparés ; les idées et pratiques courantes s'échangent de l'un à l'autre. Pendant la première moitié du XX^e siècle, lorsque l'intégration verticale était considérée comme la référence en matière d'organisation industrielle, l'intégration fonctionnelle était vue comme le modèle d'une administration publique compétente. De même que l'intégration verticale combinait la production de tous les éléments assemblés dans le produit final, au sein d'une entreprise unique, l'intégration fonctionnelle regroupait toutes les activités contribuant au même objectif public au sein d'un seul ministère ou département. Toutefois, on en est arrivé à considérer l'intégration comme un obstacle à l'efficacité des entreprises au cours des dernières décennies du XX^e siècle, et les entreprises ont de plus en plus externalisé la production et décentralisé les opérations, faisant des équipes dirigeantes des unités stratégiques chargées de définir les objectifs des entreprises et les moyens de les atteindre. En d'autres termes, les grandes entreprises performantes ont été transformées en entités utilisant l'effet de levier, exploitant leurs relations avec d'autres acteurs pour produire et commercialiser leurs marchandises.

Peter Drucker, le plus influent théoricien du management du siècle, fut à l'origine du transfert de ce nouveau concept aux administrations publiques. Dans un article publié en 1969, lorsque le boom économique de l'après-guerre et l'expansion de l'État touchaient à leur fin, Drucker a affirmé : « De nombreux éléments tendent à montrer que l'État est massif plutôt que fort, qu'il est atone et amorphe plutôt que puissant, qu'il coûte très cher mais n'obtient pas beaucoup de résultats. »

Plutôt que de prôner la réduction de l'État, Drucker a préconisé sa transformation fondamentale en s'inspirant des pratiques des entreprises modernes : « La finalité du

gouvernement est de prendre des décisions fondamentales, et de le faire de manière efficace [...] La finalité du gouvernement, en d'autres termes, est de gouverner. Cela, comme nous l'avons appris dans d'autres institutions, est incompatible avec "faire" [...] Si cette leçon était appliquée aux administrations publiques, les autres institutions de la société deviendraient alors, comme il se doit, des "exécutants" [...] La politique systématique serait de faire appel aux institutions non gouvernementales de la société – l'hôpital comme l'université, les entreprises comme les syndicats – pour les tâches concrètes. »

Des expressions comme « gouvernement à effet de levier » et « gouvernance » n'apparaissent pas dans l'article de Drucker, mais ce sont précisément les réformes qu'il préconisait. Son raisonnement a influencé la formule de la nouvelle gestion publique, selon laquelle l'État « doit diriger, et non réaliser lui-même », mais a eu plus de mal à pénétrer les pratiques gouvernementales. Quelques pays de l'OCDE, notamment la Nouvelle-Zélande, ont reconfiguré leurs administrations en s'inspirant des nouveaux principes politiques et de gestion, mais la plupart ont constaté que leurs administrations publiques étaient devenues des forteresses administratives protégées par la loi, l'inertie et l'intérêt personnel. L'effet de levier inspiré par la nouvelle gestion publique a reçu son application la plus notable avec le mouvement de « création d'agences » qui a restructuré les activités des administrations au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et dans quelques autres pays.

Toutefois, d'autres pressions ont imposé à de nombreux pays d'adopter des réformes fragmentaires qui sont loin de correspondre au modèle de la nouvelle gestion publique, mais introduisent des éléments d'application de l'effet de levier dans la gouvernance nationale. L'une de ces pressions est la croissance économique plus faible, qui a incité de nombreux pays de l'OCDE à rechercher des moyens plus efficaces d'assurer les services publics. La forte baisse de la considération des citoyens pour les pouvoirs publics a également joué. Une étude importante dans 16 pays membres a établi que la confiance accordée à l'administration ou aux dirigeants politiques avait diminué dans tous les pays sauf un, au cours de la période allant de la fin des années 1960 (ou plus tôt dans quelques pays) au milieu des années 1990. Commentant cette évolution, l'éminent sociologue Ralf Dahrendorf annonçait que « la démocratie politique est historiquement, et peut-être institutionnellement, liée à l'État-nation. C'est donc la démocratie elle-même qui est en danger dès lors que l'État-nation perd de son importance. » Sa préoccupation peut être reformulée ainsi : lorsque les gouvernements démocratiques recourent à l'effet de levier, l'influence qu'exercent les citoyens par les élections et d'autres moyens classiques peut s'en trouver affaiblie.

Pourtant, pendant les deux décennies écoulées depuis l'apparition de ces évolutions, les gouvernements nationaux n'ont ni perdu de leur importance, ni regagné la confiance du public. Les pays membres sont plus qu'auparavant poussés à la limite de leurs possibilités du fait des engagements juridiques pris et des attentes élevées, et sont davantage contestés par des citoyens sceptiques quant à leurs capacités d'obtenir des résultats. Selon des données récentes de l'Eurobaromètre et de World Values Survey, aucune tendance claire ne se dégage dans les pays de l'OCDE depuis 1980, mais seulement 15 à 30 % des répondants font confiance aux partis politiques, et 40 à 60 % font confiance à la fonction publique.

S'il n'existe pas de lien explicite entre les faibles niveaux de confiance et le recours à l'effet de levier, on peut soutenir que cette évolution a incité les pouvoirs publics à rechercher des partenaires, parfois pour assurer la fourniture de services publics, parfois pour renforcer l'appui aux politiques publiques. En outre, les gouvernements soumis à des

pressions internationales et à la mondialisation sont plus tributaires que par le passé des institutions supranationales.

Encadré 1. **La gouvernance à effet de levier à la réunion ministérielle du Comité de la gouvernance publique de 2010**

L'importance de la gouvernance à effet de levier n'est jamais apparue plus clairement qu'à la réunion ministérielle du Comité de la gouvernance publique qui s'est tenue à Venise en novembre 2010. Avec les crises financières économiques encore très présentes dans les esprits, et l'élaboration en cours des plans d'assainissement des finances publiques, l'importance de la gestion publique – tout particulièrement en période d'incertitude et d'instabilité – a certainement été soulignée à juste titre. Toutefois, les ministres ont rapidement reconnu que les choix difficiles auxquels ils sont confrontés (par exemple, où opérer des réductions, comment répartir les charges) ne seraient pas effectués isolément. Il est fondamental de renforcer la confiance dans les administrations publiques car le succès des réformes urgentes nécessaires à la reprise et au rétablissement d'une croissance durable à long terme ne se fera pas sans le soutien et – ce qui est encore plus important – la participation et l'engagement actif des citoyens, des entreprises et de la société civile. Les ministres ont demandé à l'OCDE de formuler des conseils pour renforcer la confiance, l'ouverture et l'intégrité, et surtout la participation des citoyens. L'Initiative de Venise pour le dialogue avec les organisations de la société civile, annoncée à la réunion ministérielle, invite l'OCDE à ouvrir un dialogue sur les meilleures pratiques avec les organisations de la société civile, afin de renforcer les échanges sur les défis et les possibilités de mise en œuvre de réformes.

Autre question prioritaire à l'ordre du jour de la réunion ministérielle : la nécessité d'accroître l'innovation dans le secteur public. En effet, l'un des principaux défis pour les participants à la réunion ministérielle était d'éviter que « faire davantage avec moins » ne se transforme en « faire moins avec moins ». D'autant plus que la reprise de la croissance et le regain de confiance dans les administrations publiques et les marchés dépendent en partie du fonctionnement efficace et efficient du secteur public. Un moyen essentiel pour y parvenir, ont reconnu les ministres, serait de promouvoir davantage l'innovation, en bref, de « faire les choses mieux ». L'OCDE a été invitée à proposer des pratiques exemplaires susceptibles de créer un environnement propice à l'innovation, afin d'améliorer les performances et la productivité sans coûts supplémentaires. Là encore, selon les ministres, il faudrait une approche reposant sur une gouvernance à effet de levier, dans laquelle le secteur public s'appuierait sur l'expertise et la créativité du secteur privé et du secteur associatif. Parfois, comme dans de la coproduction et la fourniture de certains services publics, les pouvoirs publics devront envisager de céder le contrôle ou l'autorité sur certains aspects de la fourniture des services.

Enfin, les principes d'une gouvernance à effet de levier ont été réaffirmés à Venise, avec des appels en faveur d'une meilleure gouvernance mondiale. L'impact des crises financières et économiques (et ultérieurement, budgétaires) tenait en partie aux liens économiques étroits entre les pays, du fait de l'accroissement des flux de population, commerciaux et de capitaux depuis la fin de la Guerre froide. Si la mondialisation a permis d'améliorer la situation économique de beaucoup de personnes, elle a aussi entraîné une plus grande vulnérabilité, comme en témoignent la rapidité et l'ampleur avec lesquelles les difficultés économiques et sociales se sont étendues dans la zone de l'OCDE. L'une des principales conclusions de la réunion ministérielle concerne la nécessité de promouvoir une bonne gouvernance publique dans le monde entier, notamment avec les économies non membres. Outre l'accueil de nouveaux membres (Chili, Estonie, Israël et Slovaquie) et la coopération étroite avec des pays candidats à l'adhésion (Fédération de Russie), la direction de la gouvernance publique et du développement territorial noue de plus en plus de partenariats avec d'autres grands acteurs économiques (Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Afrique du Sud). Dans le même esprit, *Panorama des administrations publiques* offre l'occasion de développer le « club des meilleures pratiques » et d'élargir le débat sur l'amélioration des performances du secteur public à d'autres acteurs importants sur la scène mondiale.

La gouvernance, moyen d'obtenir des résultats : la méthode de l'OCDE

La couverture du rapport de l'OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, publié en 2000, illustre de façon parlante le concept de gouvernance qui a cours à l'Organisation. Avec un globe terrestre en arrière-plan et une grande roue de gouvernail représentant l'administration publique au premier plan, le terme « gouvernance » apparaît à la périphérie. Le message implicite est que, dans l'avenir, les administrations publiques seront les mécanismes de direction de la société. Toutefois, il convient de noter que la roue de gouvernail est quelque peu décentrée : l'administration publique n'occupera pas tout l'espace central. Comme il est dit dans le rapport, « l'administration n'est plus maintenant qu'un acteur parmi d'autres, qui cherche à représenter et à servir le public. La perte du monopole des services publics a mis le secteur public en face d'une concurrence plus vive. L'administration doit aussi faire face à un arsenal croissant de forces exercées de l'extérieur [...] Pour comprendre et servir le public, les gouvernements nationaux doivent se montrer de meilleurs médiateurs, coordinateurs, décideurs et responsables de la réglementation, et agir de concert avec d'autres centres de décision, y compris les niveaux d'administration internationaux et infranationaux, les médias, l'industrie et les groupes de bénévoles. »

Actualiser ce programme élargi représente un défi pour la direction de la gouvernance publique, car l'OCDE demeure une entité centrée sur les gouvernements. Toutefois, la tâche est grandement facilitée par son mode de fonctionnement, qui favorise un échange d'idées et d'expériences ouvert et actif entre les membres et les pays partenaires. Conformément à cette méthode, la direction formule des conseils et édicte parfois des lignes directrices, mais les gouvernements nationaux conservent la liberté de répondre aux différentes idées en fonction de leur situation particulière. Par exemple, lorsque la direction a publié une déclaration sur « les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire » en 2002, elle a noté que la déclaration « ne saurait constituer une "norme" officielle pour la transparence budgétaire. »

Le recours à l'effet de levier offre aux pouvoirs publics des solutions alternatives pour s'acquitter de leurs responsabilités publiques ; ils disposent d'une multiplicité de choix pour la sélection des partenaires ainsi que pour les types de relation, la répartition des attributions et les modes de responsabilité. Ils ont donc besoin de critères pour évaluer les différentes solutions envisageables et développer des relations avec les partenaires. Dans le rôle de contrôle qui délimitait auparavant ses compétences, l'administration s'appuyait sur ses propres unités administratives et agents publics pour s'acquitter de responsabilités limitées. L'efficacité était considérée comme un indicateur satisfaisant de la performance de l'administration. Dans les États-providence modernes, les impacts sur les citoyens et les résultats socio-économiques sont des déterminants essentiels des performances de l'administration et du choix des instruments appropriés, notamment des partenaires, pour atteindre les objectifs de l'action publique. Les travaux de l'OCDE ont accompagné cette évolution. La réglementation convertit les entreprises et les autres entités concernées en mandataires de l'État ; les budgets nationaux transfèrent la plupart des dépenses à des bénéficiaires extérieurs ; la gestion moderne vise à rendre l'État plus réactif, plus transparent et plus responsable ; l'administration électronique connecte les organismes publics avec les citoyens et les entreprises. Dans chacun de ces domaines, les premiers efforts de gouvernance publique ont porté sur des pratiques spécifiques ; l'objectif central était de moderniser les systèmes ou politiques publiques en diffusant des données et des idées sur les bonnes pratiques des pays membres. Au fil du temps, la direction s'est orientée vers une approche prenant en compte l'ensemble de l'administration publique, en effectuant des examens par pays et en encourageant les réformes ayant un caractère

systématique et non fragmentaire. Les activités de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique couvrent un champ qui s'accroît progressivement.

Intégrité publique. Les bonnes performances dans ces domaines, et, à vrai dire, dans tous les domaines de la gouvernance, reposent sur l'intégrité de la fonction publique. Si ce pilier est négligé, il y a un risque important de mauvaise utilisation des fonds publics, de faiblesse des mécanismes de responsabilité des agents publics et d'absence de motivation dans la fonction publique. Lutter contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts est une préoccupation permanente de l'OCDE, mais lorsque les pouvoirs publics passent des contrats avec des partenaires pour acheter des biens et assurer des services publics, construire et gérer des installations publiques, ou concevoir et gérer des systèmes informatiques complexes, le risque de malversations augmente considérablement. Dans les 19 pays membres qui sont également membres de l'Union européenne, les marchés publics représentent en moyenne environ 17 % du PIB.

Deux idées maîtresses président aux nombreuses initiatives de l'OCDE visant à renforcer l'intégrité publique. L'une est de rendre les relations entre l'administration et les acteurs extérieurs plus transparentes, l'autre est d'inciter les pays membres à mettre en place des systèmes et des cadres globaux pour gérer ces relations. Les données présentées dans cette publication révèlent une ouverture importante de ces relations au cours de la dernière décennie. En dix ans, près de deux fois plus de pays membres se sont dotés de procédures juridiques pour signaler les manquements à l'intégrité, presque tous ont adopté des lois régissant l'accès à l'information publique et créé des institutions de médiation. L'approche plus large a consisté à aider les pays à établir et à améliorer leurs « cadres d'intégrité » conformément aux principes de l'OCDE sur l'éthique, l'intégrité et les marchés publics. Ces cadres facilitent l'identification des « zones à risque » et les mesures correctives appropriées.

Du fait que la gouvernance à effet de levier présente de nouveaux risques, préserver l'intégrité publique demeurera une préoccupation fondamentale de l'OCDE. Il est essentiel, comme l'a reconnu l'OCDE, que les pays entretiennent une culture de l'intégrité et que les agents publics internalisent les normes de comportement éthique. Faute de quoi, l'instauration de nouvelles procédures pourrait ne pas être suffisante.

Administration électronique. L'administration électronique, centre d'intérêt le plus récent de la direction de la gouvernance publique, est très directement liée à la constitution de réseaux avec des partenaires. Après que la plupart des pays membres ont pris de premières mesures (généralement timides) pour permettre l'accès à certaines données et actions via Internet, l'OCDE a publié une note de synthèse, *L'administration électronique : un impératif* (2003), qui incitait vivement les pays à exploiter activement la nouvelle technologie. Partant de l'argument selon lequel les applications sur Internet peuvent entraîner des gains d'efficacité importants dans les tâches de traitement et d'opérations administratives de masse, la note de synthèse prévoyait des améliorations des services publics et des résultats de l'action gouvernementale. Le plaidoyer en faveur de l'utilisation plus large d'Internet était centré sur les opérations internes mais reconnaissait également les possibilités qu'offre Internet pour changer les relations entre les citoyens et l'administration et faciliter l'ouverture de l'administration.

Rétrospectivement, l'argument s'est révélé tout à fait fondé. La diffusion rapide de l'Internet, y compris le haut débit et les moteurs de recherche, a constitué une incitation suffisante pour que les pouvoirs publics rendent accessibles, sous forme électronique, de grandes quantités d'informations. Toutefois, pour l'OCDE, l'administration électronique est souvent apparue comme une administration de type ancien sous un habillage nouveau.

Les citoyens et les autres acteurs disposent de davantage d'informations, les tâches administratives sont accomplies de manière plus efficace, mais les activités de l'administration sont conduites selon les mêmes mécanismes et relations qu'avant Internet. Une demi-douzaine d'années après sa note de synthèse initiale, l'OCDE a préconisé un changement d'orientation, pour aller d'une approche « centrée sur l'administration » à une approche « centrée sur le citoyen » et promouvoir activement l'utilisation, simplifier l'accès et réorganiser la prestation des services. Conformément à cette orientation, l'OCDE élabore actuellement des indicateurs de base pour suivre et mesurer les progrès dans l'intégration de l'administration électronique par chaque pays. Elle a également publié plus d'une demi-douzaine d'examens par pays portant sur l'utilisation, les gains d'efficience, les services et d'autres résultats.

Malgré des exceptions notables, les nouvelles technologies électroniques sont toujours davantage utilisées pour diffuser des informations que pour établir des relations interactives entre les acteurs extérieurs et les administrations publiques. Les citoyens des pays qui utilisent efficacement l'administration électronique peuvent télécharger des formulaires et accéder facilement à un grand nombre de données, mais ils demeurent des participants passifs à la gouvernance. Il ne faudra pas s'étonner si, dans cinquante ans, les administrations électroniques d'aujourd'hui apparaissent comme des premiers pas primitifs par rapport aux transformations sociopolitiques qui s'annoncent.

Politique de la réglementation. La réglementation a suivi une trajectoire analogue au sein de l'OCDE, en commençant par des listes de critères de référence pour stimuler la réforme avant de passer à des examens par pays. Mais, à la différence de l'administration électronique, la politique de la réglementation donne intrinsèquement lieu à l'exercice d'un effet de levier plus important, car ses effets dépendent pour une large part du comportement de ceux qui y sont soumis. La référence actuelle en la matière est « l'analyse d'impact de la réglementation » (AIR), préconisée et acceptée par l'OCDE, et aujourd'hui appliquée par la plupart des pays membres. L'AIR peut être considérée comme un « exercice efficace de l'effet de levier », favorisant les politiques qui donnent aux entreprises et autres acteurs concernés des incitations et de la flexibilité pour respecter la réglementation d'une manière efficace par rapport à son coût.

Le premier document important de l'OCDE sur la réglementation était une liste de critères de référence (1995) sous la forme de dix questions, commençant par : « le problème est-il correctement défini ? » ; et comprenant notamment « toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leurs avis ? » Deux ans après, l'OCDE est passée des questions aux recommandations, en invitant les pays membres à adopter des stratégies de réforme globales. Elle a souligné que : « Tous les gouvernements doivent en permanence réexaminer leurs propres réglementations, structures et processus réglementaires afin de garantir que ceux-ci contribuent avec efficience et efficacité au bien-être économique et social de leur population. » Dans le contexte de l'époque, réforme signifiait déréglementation, suppression des règles et des exigences entravant l'efficience du marché. La réforme de la réglementation s'inscrivait dans un programme plus large d'initiatives d'ouverture des marchés, qui comprenaient la privatisation, la suppression des obstacles aux échanges, et l'utilisation d'instruments de marché dans le secteur public.

Cependant, la période a également été qualifiée « d'âge d'or de la réglementation ». Sous l'impulsion de nouvelles règles en matière d'environnement, de protection du consommateur, de santé, de sécurité et autres, « aucune activité gouvernementale dans les pays de l'OCDE n'a progressé plus rapidement depuis 1980 que les fonctions de réglementation des pouvoirs publics. » Les deux tendances s'alimentent mutuellement.

Plus l'administration réglementait, plus la demande de déréglementation augmentait ; plus la déréglementation progressait, plus les pressions en faveur de nouvelles restrictions se renforçaient. Par conséquent, pour réformer, l'OCDE a dû concilier des doctrines et des intérêts contradictoires. Elle déclarait en 1997 que la réforme « implique déréglementation et amélioration de la qualité de la réglementation ».

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est le principal instrument préconisé par l'OCDE, entre autres, pour concilier liberté des marchés et règles restrictives. L'AIR consiste à évaluer les réglementations du point de vue de ceux qui en subissent les effets, aussi bien les entités assujetties aux règles que la situation économique générale. Si les pays mettent en œuvre différemment l'AIR, ils exigent généralement des responsables de la réglementation qu'ils justifient les règles envisagées en fonction des avantages nets, qu'ils évaluent les solutions de rechange qui pourraient être moins coûteuses et qu'ils procèdent à une estimation des différents impacts sur divers secteurs ou intérêts. Appliquées le plus souvent aux règles envisagées, les AIR ont été adaptées dans certains pays innovants aux stocks existants de réglementations. L'OCDE a activement encouragé cet élargissement de leur portée dans ses examens par pays.

Les AIR sont devenues le modèle en matière de politique de la réglementation, mais elles n'ont pas inversé l'augmentation régulière du volume de réglementations. La propension à réglementer tient davantage aux conditions politiques qu'à une analyse économique. Pour faire échec à « l'inflation réglementaire », il pourrait être nécessaire de considérer la réglementation comme un instrument d'action parmi d'autres, et non comme un processus autonome.

Gestion et budgétisation. Dans les administrations publiques, gestion et budgétisation sont étroitement liées ; les pouvoirs publics ne peuvent mener une gestion axée sur les résultats s'ils ne mettent pas la budgétisation au service des résultats. Logiquement, donc, les efforts de l'OCDE pour moderniser la budgétisation ont été étroitement liés, au cours des trois dernières décennies, à la réforme administrative plus large. Bien entendu, la gestion publique couvre également, au-delà de la budgétisation, les ressources humaines, la fiabilité des contrôles internes, la capacité d'une organisation à apprendre et à s'adapter, et bien d'autres aspects. Ce large champ étendu rend parfois difficile l'établissement d'un programme de travail cohérent compte tenu des ressources disponibles. Au fil des années, l'OCDE a beaucoup investi dans la réforme de la fonction publique et l'utilisation d'instruments de marché pour la fourniture des services publics, mais elle s'est toujours attachée à orienter la gestion publique et la budgétisation vers les performances et les résultats.

Lors de la création de l'OCDE, le contrôle centralisé des dépenses, du personnel et d'autres actions administratives, était considéré comme une bonne gestion publique. La quasi-totalité des pays membres étaient dotés de budgets par objet de dépenses qui précisaient les intrants à acquérir, d'un service central de la fonction publique qui recrutait les agents publics et fixait leurs rémunérations et d'autres organismes centraux pour gérer les marchés publics, les missions, les bureaux et autres besoins administratifs. Le travail d'un bon gestionnaire consistait à respecter des règles et procédures détaillées. À son âge d'or, au cours de la première moitié du XX^e siècle, l'administration publique fondée sur des contrôles a obtenu des résultats réellement extraordinaires – développement de l'État-nation moderne, instruction élémentaire quasi universelle, allongement de l'espérance de vie, création de réseaux routiers et de transport efficaces et bien d'autres réalisations.

L'expansion de l'État, les attentes croissantes et la baisse de confiance des citoyens, le ralentissement de la croissance économique ainsi que les tensions budgétaires, les

transformations dans la gestion des entreprises et d'autres facteurs, ont remis en question l'administration publique fondée sur des contrôles au cours des dernières décennies du XX^e siècle, et les principes associés à la nouvelle gestion publique se sont propagés. Si un nombre important de pays membres, dont certains des plus grands, ont conservé des caractéristiques fondamentales de l'administration publique classique, de nombreux pays ont adopté la gestion axée sur les résultats telle que la nouvelle gestion publique la préconise. Ils ont accepté l'argument central de la nouvelle gestion publique : les gestionnaires et organismes publics ne peuvent être tenus responsables des résultats que lorsqu'ils sont dégagés de la plupart des contrôles de procédure et peuvent appliquer leurs compétences professionnelles et leur éthique du service public pour produire des résultats.

La nouvelle gestion publique s'est imposée peu après que l'OCDE a commencé à être reconnue comme le centre international de recherche et d'innovation en matière budgétaire. Bien que captivée (comme de nombreux autres organismes) par les promesses d'une meilleure gouvernance, elle n'a jamais prôné exclusivement la nouvelle gestion publique. D'une part, le programme de l'OCDE concernant la gestion et la budgétisation couvrait de nombreuses questions et pratiques sans rapport avec la nouvelle gestion publique ; d'autre part, l'OCDE a pris en compte la diversité des orientations administratives parmi les pays membres. La marque la plus forte et la plus durable de la nouvelle gestion publique à l'OCDE est l'attention portée aux résultats plutôt qu'à des pratiques déterminées. Pour diverses raisons, notamment le vif intérêt de l'OCDE pour les questions économiques et budgétaires, la budgétisation est depuis longtemps au centre de son programme concernant la gestion.

Après des débuts modestes dans les années 80, sous la forme d'une réunion annuelle des hauts responsables du budget (HRB), les travaux de l'OCDE consacrés au budget se sont développés pour former un vaste réseau de réunions régionales et thématiques, ainsi que d'examens par pays, d'études et de rapports spécialisés, qui sont tous publiés dans la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*.

Au départ, la plus grande difficulté pour l'OCDE lors de la mise en place du processus de HRB a été de surmonter le comportement circonspect et réservé des responsables du budget. Ceux-ci sont au cœur même de l'administration et sont chargés d'examiner des demandes confidentielles de fonds, de conseiller les ministres et de négocier en privé les dépenses avec leurs homologues des divers départements. Peu d'entre eux sont connus du grand public. Ce mode de fonctionnement en circuit fermé ne cadre pas bien avec les tendances en matière de gouvernance examinées précédemment. La gouvernance à effet de levier signifie que beaucoup d'autres acteurs en dehors du petit cercle des responsables du budget sont parties prenantes des décisions en matière de dépenses. Les hauts responsables du budget ont élargi le débat budgétaire, mais surtout dans le cadre de l'administration publique.

Lorsqu'ils se sont réunis au début des années 80, les responsables du budget ont constaté que les sujets de discussion ne manquaient pas : problèmes et objectifs communs, histoires d'échec et de succès, sentiment partagé que les mécanismes de budgétisation avaient besoin d'être rénovés, et efforts pour fonder les dotations budgétaires sur les résultats de fond. Trois décennies plus tard, les préoccupations et problèmes ont peu changé : l'impact des tensions budgétaires, le lien entre les décisions budgétaires actuelles et les perspectives à moyen et à plus long terme, les moyens de dégager une marge dans le budget pour de nouvelles initiatives, l'intégration des indicateurs de performance dans le budget, etc. Le caractère récurrent de ces thèmes s'explique en partie par le renforcement des normes de bonnes pratiques budgétaires. La

liste des innovations été intégrées aux pratiques budgétaires comprend les règles budgétaires, les cadres à moyen terme, les budgets axés sur les performances et l'analyse des risques financiers. Ces techniques ont sensiblement amélioré la budgétisation, mais n'ont pas protégé les finances publiques des perturbations économiques ou des pressions politiques. De plus, certains problèmes de budgétisation ont un caractère permanent, comme s'ils étaient intrinsèques au processus : déséquilibre entre les ressources et les demandes, référence au passé pour décider du niveau des dépenses futures, contraintes de temps, et sentiment généralisé que les décisions devraient être prises de manière plus éclairée.

Les HRB ont grandement élargi le débat au sein de la communauté des praticiens et des spécialistes des questions budgétaires. Si le processus s'est ouvert à des « tiers », cela est dû principalement au fait que les médias, les organisations internationales (dont l'OCDE) et les groupes d'intérêts suivent de plus près les questions budgétaires. On peut considérer qu'il existe des raisons valables de mettre sous séquestre les délibérations budgétaires internes – un processus public risquerait fort de susciter davantage de conflits et de compliquer l'équilibrage des demandes et des ressources. Toutefois, à mesure que la gouvernance à effet de levier se répand, les hauts responsables du budget seront confrontés à des pressions accrues pour élargir le cercle des participants.

Conclusions

La gouvernance à effet de levier pose de nouveaux problèmes et offre de nouvelles possibilités, aux pouvoirs publics ainsi qu'à l'OCDE. Le principal problème pour les pouvoirs publics se produit lorsqu'ils veulent aller dans une direction et les partenaires dans une autre. C'est une grande erreur de supposer que les pouvoirs publics et leurs collaborateurs ont des intérêts et des points de vue identiques ; c'est rarement le cas. Pourtant, les dirigeants politiques demeurent responsables des performances d'autres personnes, sur lesquelles ils ont un contrôle limité, parfois négligeable. Pire encore, les gouvernements nationaux comptent des centaines, peut-être des milliers de partenaires ayant des intérêts divers, parfois antagonistes. La fragmentation – par secteur, région, catégorie socio-économique, etc. – définit la manière dont les pouvoirs publics mènent leurs actions à travers des champs de mines politiques et administratifs.

L'OCDE est également confrontée au risque de fragmentation, ne serait-ce que parce que ses unités constitutives sont cloisonnées en différents secteurs et questions, chacune ayant ses propres liens avec les gouvernements et les ministères. À l'OCDE, comme dans de nombreuses organisations complexes, un cloisonnement existe entre les directions et au sein de celles-ci. Ce dispositif courant présente plusieurs avantages, notamment celui de réduire les conflits et de renforcer les relations avec les homologues des administrations publiques et des collectivités concernées. Toutefois, du point de vue de la gouvernance à effet de levier, cela présente un inconvénient important. La gouvernance à effet de levier se justifie sur le plan de la gestion car elle améliore les résultats en donnant aux pouvoirs publics un éventail plus large d'options en matière de politiques et de prestation de services. Cet argument est fragilisé si la fragmentation entrave la définition et l'évaluation des différentes solutions envisageables.

La gamme des instruments de gouvernance à effet de levier comprend les services fournis par l'administration, les subventions, les contrats, les prêts, les garanties, les réglementations, les allègements et les pénalités fiscales, les paiements de transfert, les prestations en nature et les bons. Bien qu'ils puissent apparaître comme interchangeable, des instruments différents produisent des résultats différents et ont des effets redistributifs

différents. Le choix de l'instrument est une décision politique et pas seulement analytique, car elle détermine qui obtient un avantage et qui en supporte le coût. Le cloisonnement des instruments dans les différentes entités administratives compromet les décisions fondées sur les résultats en déplaçant l'attention de qui obtient un avantage vers ce que chaque entité fait, souhaite ou nécessite.

L'éventail des instruments d'action dont dispose la direction de la gouvernance publique est plus restreint que celui des gouvernements nationaux. Cependant, cela illustre à quel point la fragmentation peut faire obstacle à une orientation sur les résultats. Supposons, par exemple, qu'un gouvernement cherche à améliorer les résultats en matière de santé. Un mode d'action consisterait à recourir davantage aux TI pour informer les citoyens des services disponibles et des pathologies qui nécessitent des soins médicaux ; un autre consisterait à réglementer les services fournis par les hôpitaux et autres prestataires ; une troisième option serait que les pouvoirs publics accordent des prêts ou des subventions à des prestataires par le biais du budget public ; une quatrième solution consisterait à restructurer la gestion publique, de manière à ce qu'un organisme public propose des soins de santé. Chacune de ces formules relève de la compétence d'autorités administratives différentes, et la plupart incombent à des divisions différentes au sein des directions. Chaque tenant de l'une ou l'autre des actions a son propre avocat au sein de l'administration ; la plupart ont leur propre lieu d'accueil à l'OCDE.

Toutefois, il faut noter que certains de ces instruments peuvent être complémentaires, et non substituables. Pour tenter d'améliorer les résultats en matière de santé, les pouvoirs publics peuvent investir dans la modernisation des TI, réglementer les prestataires et subventionner leurs services, et gérer des cliniques publiques. C'est grâce à la complémentarité de ces instruments que les pouvoirs publics obtiennent des résultats d'un bon rapport coût-efficacité. Toutefois, la fragmentation isole ces mesures complémentaires les unes des autres.

Ainsi, la gouvernance à effet de levier élargit la gamme des options tout en compliquant la tâche d'intégration des politiques et des services publics. L'OCDE n'est pas responsable de cette situation, mais ses structures organisationnelles ne devraient pas aggraver les choses. Les solutions ne sont pas aisées, car chaque instrument nécessite un groupe de spécialistes pour formuler des avis éclairés et des recommandations. Les spécialistes de l'administration électronique et ceux du budget à l'OCDE ne sont pas interchangeables, pas plus que les spécialistes de la réglementation et ceux de la gestion. Les vertus des activités interdisciplinaires sont souvent louées, mais les organisations doivent faire preuve d'une grande rigueur avant de pouvoir interagir de manière productive les unes avec les autres. L'OCDE dispose certainement de masses critiques de compétences dans les différents aspects de la gouvernance examinés dans cet essai.

Il est donc tout à fait approprié qu'à l'occasion du 50^e anniversaire de l'OCDE, la direction de la gouvernance publique ait lancé des examens par pays pluridisciplinaires combinant TI, réglementation, gestion et budgétisation. L'objectif n'est pas simplement d'élargir ces examens, mais de les concentrer plus étroitement sur les résultats essentiels. Par exemple, les examens par pays détaillés examinent non seulement le cadre réglementaire, mais cherchent également à déterminer comment la réglementation se situe par rapport à d'autres instruments d'action et comment elle s'y articule. C'est une tâche délicate, mais dans un contexte de gouvernance à effet de levier et de prolifération des options, c'est un effort amplement justifié.



Extrait de :
Government at a Glance 2011

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Schick, Allen (2013), « 50 anniversaire de l'OCDE La gouvernance à effet de levier : éviter les fractures et obtenir des résultats », dans OCDE, *Government at a Glance 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-5-fr

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

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

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