

Chapitre I

Défis actuels et futurs de la gouvernance publique

Introduction

Depuis longtemps, les gouvernements se préoccupent de leurs capacités institutionnelles et humaines à améliorer l'existence de leurs citoyens, la compétitivité ou la viabilité des entreprises, la fourniture des services publics de base, et la confiance portée aux institutions de réglementation. Dans le cadre d'amples programmes de réformes et de changements, de nombreux pays membres de l'OCDE ont développé et revisité leurs institutions, cadres et outils de gouvernance. Les défis mondiaux financiers, économiques, sociaux et environnementaux actuels soulignent le rôle unique des gouvernements dans la poursuite de l'intérêt général. Ces défis forcent également à porter une attention nouvelle aux institutions, politiques et instruments permettant aux gouvernements de répondre aux demandes et besoins des citoyens, mettant en lumière les domaines nécessitant des changements supplémentaires, ou davantage de réflexion sur la manière de mener les efforts de réforme. Non seulement les règles de gestion réglementaire, les systèmes de contrôle et les procédures concernant le secteur des services financiers sont prioritaires parmi les actions proposées par les gouvernements, mais la crise budgétaire a également mis le rôle des pouvoirs publics, l'étendue de leurs activités, et leur efficacité à faire progresser le bien public, sur le devant de la scène. En particulier, ceux-ci s'interrogent sur la manière dont ils peuvent anticiper et gérer les risques, et réagir rapidement à des problèmes complexes dans un contexte en évolution. Ces défis étant de nature mondiale, il n'est plus suffisant d'agir à un niveau national. La coopération et la coordination internationales se révèle être un élément crucial de toute réponse politique crédible et efficace.

En s'appuyant le plus possible sur les indicateurs présentés dans les chapitres II à X, ce chapitre étudie des sujets de gouvernance publique importants pour l'aptitude des gouvernements à répondre aux effets à long terme des crises économique et financière récentes, et pose certaines questions fondamentales auxquelles les gouvernements auront à répondre dans la réévaluation de leur rôle, de leurs capacités et de leurs vulnérabilités.

Certaines conséquences des crises financière et économique sur la gouvernance

Alors que les pays se remettent à peine des crises financière et économique, les gouvernements se doivent de prendre en considération les événements récents qui sont survenus dans la sphère économique et financière. Les crises ont souligné la nécessité pour les gouvernements de prévoir, de prévenir et de répondre à des défis complexes et en constante évolution. L'examen des facteurs des crises fait ressortir certaines faiblesses dans les systèmes de gouvernance, qui pourraient avoir besoin d'être renforcées. De plus, les gouvernements pourraient devoir se pencher sur les conséquences à long terme de leurs plans de sortie de crise.

Les paragraphes suivants renvoient à quatre questions de gouvernance dont l'importance a été soulignée par les crises récentes : la prise de décisions basée sur des données objectives, l'intégrité dans le secteur public, la coordination des politiques et

programmes entre les différents niveaux d'administration, et la soutenabilité budgétaire. Les pays membres de l'OCDE débattaient de ces questions avant les crises, et beaucoup d'entre eux avaient déjà commencé à développer des instruments qui se révèlent particulièrement pertinents dans la situation actuelle.

Les gouvernements doivent impérativement réagir aux crises et à l'évolution des contextes. Les politiques issues de ces réactions ont des objectifs immédiats bien définis, mais elles peuvent également avoir des conséquences profondes sur le long terme. Des instruments tels que l'analyse d'impact réglementaire peuvent aider les pouvoirs publics à prendre leurs décisions à partir de données objectives, et d'en évaluer les conséquences réelles. Le rôle accru des États dans l'économie – dont l'augmentation des activités d'investissement public est un exemple – exige que les administrations publiques soient particulièrement vigilantes sur le respect des principes et pratiques garantissant l'intégrité. Pour s'assurer que les ressources limitées sont dépensées de façon à produire le plus de bénéfices possible, les administrations centrales et infranationales doivent coordonner leurs programmes et politiques. De plus, l'augmentation des dépenses et la baisse des revenus font peser une pression sur les budgets, déjà malmenés par le vieillissement de la population et les engagements en cours. Les administrations publiques pourraient utiliser les prévisions budgétaires à long terme plus fréquemment et plus systématiquement pour renforcer la soutenabilité des politiques et programmes à long terme.

Obtenir une prise de décision basée sur des données objectives

Une prise de décision reposant sur des données objectives peut aider les pouvoirs publics à retrouver le chemin d'une croissance durable. Pour obtenir des politiques cohérentes et, *de facto*, des politiques et réglementations plus efficaces, les gouvernements doivent prendre en compte toutes les informations pertinentes afin de prendre des décisions bien informées. Cela implique en particulier qu'ils évaluent les avantages des politiques proposées par rapport aux coûts futurs, ainsi que les interactions entre différentes politiques de réforme structurelle. Grâce à une conception cohérente, le bénéfice de chaque réforme spécifique peut être maximisé. De plus, une mise en œuvre efficace des politiques nécessite une gouvernance efficace : capacité à gérer les risques, les marchés publics et les contrats à obtenir et à allouer le bon type de ressources en quantité juste à garantir un contrôle des procédures et à évaluer l'impact et l'efficacité des décisions et actions une fois que celle-ci ont été entreprises.

Avec les récentes crises, les décideurs doivent plus que jamais s'intéresser à la manière dont la réglementation est mise en œuvre, appliquée et contrôlée, notamment dans le domaine des finances. Les indicateurs du chapitre VIII étudient la mesure dans laquelle les systèmes de gestion réglementaire satisfont des critères généraux de qualité tels que ceux contenus dans les *Recommandations concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* approuvés par l'OCDE en 1995. Ceux-ci représentent un outil pour analyser les régimes réglementaires dans leur globalité et pour aider les pays à identifier les potentielles réformes.

Comme le montre le graphique 22.1, la majorité des pays membres de l'OCDE utilisent l'analyse d'impact réglementaire (AIR). L'AIR étudie la manière dont les politiques seront mises en œuvre, appliquées, révisées et respectées. Elle peut aider à faire en sorte que tous les impacts potentiels d'une politique soient anticipés, et que la réglementation choisie représente la meilleure approche possible. Au cours de la dernière décennie, les systèmes

d'AIR sont devenus plus complets dans presque tous les pays (graphique 22.3). Un nombre croissant de pays a mis en place l'obligation officielle d'entreprendre des AIR avant de rédiger les lois principales et réglementations subalternes, ainsi que pour évaluer les impacts (y compris en termes de coûts et bénéfiques) des nouvelles réglementations (voir graphique 22.2). Par exemple, deux tiers des pays exigent maintenant une AIR pour démontrer que les bénéfiques d'une nouvelle réglementation en justifient le coût. Cependant, l'exhaustivité des systèmes d'AIR varie encore selon les pays. De plus, la faillite des systèmes de contrôle réglementaire dans la récente crise financière mondiale a clairement montré que l'existence de tels instruments ne garantissait pas nécessairement qu'ils soient bien utilisés, ou qu'ils permettent d'atteindre les résultats visés.

Certaines administrations ont pu voir l'AIR comme un obstacle à la prise de décision ou au travail législatif, à cause du temps nécessaire pour réaliser une estimation. Mais lorsque l'AIR est entreprise dès le début de la prise de décision, elle ne semble pas ralentir le processus. Entreprise dans le cadre d'un processus délibératif de prise de décision, l'AIR a aussi contribué à améliorer la cohérence administrative et la communication intra-ministérielle. Toutefois, il peut y avoir de fortes résistances à mener une AIR en temps de crise, à cause de la nécessité d'agir rapidement, et les réglementations ainsi élaborées peuvent être mal conçues et avoir des conséquences non prévues. Dans ces conditions, les administrations publiques peuvent prendre des mesures pour mener des évaluations *ex post* des impacts à long terme, afin de pouvoir corriger le tir.

L'utilisation des instruments de prise de décision demeure inégale, et les exceptions sont fréquentes. L'AIR est ainsi rarement utilisée au niveau régional ou local. Ceci peut sérieusement réduire la cohérence et l'efficacité des processus de prise de décision. De plus, dans bien des situations, l'AIR n'est appliquée qu'à une réglementation, plutôt qu'au régime réglementaire dans son ensemble. En conséquence, elle ne peut fournir qu'une estimation très vague des impacts cumulés. Enfin, l'AIR a principalement été conçue pour des réglementations concernant la planification et le contrôle. Elle pourrait ne pas être applicable à des réglementations visant la performance ou à des alternatives de régulations, qui sont de plus en plus utilisées.

La capacité à effectuer et à utiliser au mieux des instruments de prise de décision et des modèles réglementaires comme l'AIR doit être développée dans le temps. Si l'AIR est appelée à devenir partie intégrante du développement des politiques, elle doit notamment être intégrée au processus de prise de décision, et non être considérée comme une question « légale ». Cependant, l'intégration est un processus de long terme, qui mène souvent à des changements culturels significatifs dans l'administration publique et parmi les dirigeants politiques. Le défi est de s'assurer que l'équilibre et les systèmes de contrôle suffisants sont en place afin que l'AIR ne devienne pas un exercice purement routinier, ou un moyen de justifier des décisions déjà prises. La récente publication de l'OCDE, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (OCDE, 2009h), fournit des orientations pour améliorer la performance des systèmes d'AIR afin de développer le bien-être économique grâce à des réglementations de meilleure qualité.

Favoriser l'intégrité

Des garanties insuffisantes en matière d'intégrité – en particulier celles à la frontière des secteurs public et privé – ont été parmi l'un des facteurs amplifiant la crise financière récente. De plus, la taille, l'étendue et la vitesse des réponses publiques à la crise économique ont augmenté les risques et les possibilités de gaspillage de fraude et de

corruption. Alors que les gouvernements mènent des actions pour soutenir l'économie, des systèmes solides garantissant l'intégrité sont plus importants que jamais. L'efficacité des actions gouvernementales dépend également de leur crédibilité et de la confiance des citoyens. Et la crédibilité naît de l'intégrité – de la capacité des pouvoirs publics à agir dans l'intérêt général et à réduire au possible le gaspillage, la fraude et la corruption.

En conséquence, de nombreux pays révisent leurs structures en matière d'intégrité. Un tel cadre comprend les outils (par ex. codes d'éthique, politiques sur les conflits d'intérêts, mesures sur les procédures d'alerte « whistle-blowing »), les procédures et les structures pour favoriser l'intégrité et éviter la corruption dans les organisations publiques, tout en prenant en compte les facteurs et conditions contextuels qui influencent leur efficacité. Les révélations de conflit d'intérêts et les procédures destinées à alerter sur une conduite douteuse sont deux aspects du cadre pour garantir l'intégrité de l'OCDE qui sont exposés dans le chapitre IX. Les pays peuvent utiliser ces indicateurs afin d'identifier les étapes potentielles dans le renforcement de leurs systèmes garantissant l'intégrité. De plus, l'OCDE a élaboré une liste de contrôle plus complète pour établir un diagnostic du cadre garantissant l'intégrité. Il s'agit d'un outil pratique pour les décideurs, qui les aidera à réviser et mettre à jour les solutions existantes de gestion de l'intégrité.

En plus de renforcer leurs structures en matière d'intégrité, les pays pourraient avoir besoin de mener des actions ciblées à l'égard des menaces particulières vis-à-vis de l'intégrité. L'intervention publique croissante dans l'économie, en conséquence des crises économique et financière, a renforcé les risques dans trois principaux domaines : les marchés publics, le lobbying, et le conflit d'intérêt soulevé par l'emploi après-mandat.

Marchés publics

En raison d'investissements importants dans l'infrastructure dans le cadre de programmes de relance budgétaire dans de nombreux pays, les marchés publics ont largement augmenté au cours des 18 derniers mois. Comme le montre le graphique 27.2, les marchés publics représentaient entre 10 et 15 % du PIB de la plupart des pays membres de l'OCDE avant la crise. Le plan de relance américain, par exemple, prévoit 110 milliards USD (presque 1 % du PIB) uniquement pour des projets d'infrastructure concernant l'efficacité énergétique et la soutenabilité environnementale à long terme.

Les marchés publics sont particulièrement exposés au gaspillage, à la fraude et à la corruption. Ceci est dû au volume des transactions, aux intérêts financiers en jeu, et à l'interaction étroite entre secteurs public et privé. Comme l'indique le graphique 27.1, les marchés publics étaient considérés avant la crise comme l'activité publique la plus exposée à la corruption. Alors que les administrations publiques dépensent des milliards de dollars supplémentaires pour stimuler la demande, elles doivent être particulièrement attentives aux risques de fraude et de corruption dans les procédures d'obtention des contrats. Une enquête menée par Ernst & Young en mai 2009 auprès de 2 200 employés du privé issus de 21 pays européens indique un degré de tolérance alarmant envers les comportements contraires à l'éthique dans les entreprises européennes. Alors même que la crise avait débuté, une personne répondant à l'enquête sur quatre jugeait qu'il était acceptable d'offrir des pots-de-vin pour remporter un nouveau contrat, et 47 % d'entre elles étaient prêtes à accepter d'autres comportements contraires à l'éthique. En évoquant les pratiques de gaspillage, 55 % des personnes interrogées indiquaient qu'elles s'attendaient à voir une augmentation de la fraude dans les entreprises dans les quelques années à venir.

Il est crucial de prévenir la corruption dans l'attribution des marchés publics afin d'assurer des conditions équitables et d'encourager une concurrence saine. Avec ses pays membres, l'OCDE a développé des *Principes sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics*. Ces dix Principes s'inspirent des exemples de bonnes pratiques à toutes les étapes de la passation des marchés publics – de la définition des besoins aux offres, à la gestion des contrats et au paiement – pour fournir un guide pour plus de transparence, une meilleure gestion, la prévention des fautes, davantage de responsabilité et de contrôle. Afin d'aider les pays à appliquer ces Principes, l'OCDE développe un ensemble d'outils pour apporter des solutions génériques basés sur les bonnes pratiques.

Lobbying

Les intérêts privés cherchant à influencer les décisions publiques, la législation ou l'attribution des contrats font partie du processus politique dans les démocraties modernes. Le lobbying peut améliorer les décisions des pouvoirs publics en apportant une connaissance et des données de valeur, mais il peut également concéder des prérogatives infondées à des groupes d'intérêts actifs si les procédés sont opaques et si certains critères ne sont pas fermement respectés. Lorsque les négociations sont menées à huis clos, l'intérêt général est mis à mal.

Le lobbying est devenu une industrie dont les ressources sont considérables : aux États-Unis, ce secteur a ainsi dépensé la somme record de 3.28 milliards de dollars au niveau fédéral pour l'année 2008, et a employé presque 15 000 lobbyistes inscrits. Au Canada, le nombre de lobbyistes au niveau fédéral dépasse les 5 000. En Europe, la Commission européenne a mis en place un registre volontaire en 2008, qui a reçu plus de 1 800 inscriptions au cours de la première année.

Les enjeux du lobbying sont élevés, notamment dans le contexte des crises économique et financière actuelles, les acteurs cherchant à influencer les pouvoirs publics afin qu'ils renflouent certaines entreprises privées, qu'ils décident des paquets fiscaux avantageux et qu'ils revoient la législation. Par exemple, le secteur des services financiers aux États-Unis a dépensé 3.4 milliards de dollars entre 1998 et 2008 en lobbying auprès du gouvernement fédéral, principalement pour la promotion de la dérégulation du secteur financier.

En raison des risques du lobbying et de la mobilisation impressionnante de ressources privées, l'opinion publique mondiale insiste pour inscrire la réglementation de ce secteur sur l'agenda politique. Jusqu'à présent, les expériences concrètes ont été limitées, et il s'avère difficile de mettre en place des critères et des règles sur le lobbying qui soient équitables, répondent aux préoccupations principales et puissent être appliqués. Par exemple, les résultats d'une enquête de l'OCDE montrent que seulement six pays membres ont fixé des règles établissant le signalement des contacts avec les lobbies. La publication *Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Quel cadre législatif pour plus de transparence ?* (OCDE, 2009c) présente les approches, modèles et tendances actuels qui pourraient aider les pays dans leurs efforts pour rendre le lobbying plus transparent.

Conflits d'intérêts entre le secteur public et le secteur privé

Le conflit d'intérêt est un domaine de risque majeur, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. L'aller-retour des employés entre les secteurs public et privé (phénomène des « chaises musicales ») a fait l'objet d'une attention particulière dans le contexte de la crise financière. Outre ce jeu de chaises musicales au niveau individuel, la

crise financière a mis en lumière l'émergence de situations de conflits d'intérêts au niveau institutionnel, lorsque des administrations publiques sont devenues à la fois propriétaire et législateur, suite au renflouement des certaines entreprises ou à des nationalisations.

La grande majorité des pays membres de l'OCDE ont mis en place des interdictions et restrictions générales pour l'emploi après-mandat, applicables à l'ensemble du service public, bien que moins adaptées aux secteurs à risque. Cependant, il existe bien peu de mécanismes pour mettre ces règles en pratique, faire appliquer les restrictions et imposer des sanctions d'une manière opportune, adéquate et équitable. Les interdictions et restrictions actuelles se concentrent principalement sur les fonctionnaires quittant le service public. Très peu de pays prévoient des restrictions dans le code pénal pour le nouvel employeur, ou l'employeur potentiel, d'un ancien fonctionnaire. Les interdictions touchent principalement l'acceptation d'un futur emploi, ou d'une nomination (par exemple, à un conseil d'administration ou à un organisme consultatif ou de supervision) et sur le délit d'initié. Peu de pays prévoient des restrictions spécifiques pour les personnes « changeant de bord » et faisant ensuite du lobbying auprès des administrations publiques. Cependant, certains pays ont développé des critères spécifiques concernant la catégorie la plus élevée de fonctionnaires, notamment les responsables politiques et les hauts fonctionnaires. Par exemple, les obligations concernant les dirigeants de l'exécutif et du législatif quant aux conflits d'intérêts se concentrent toujours principalement sur la divulgation de leurs capitaux et dettes, mais le nombre de pays exigeant des informations sur les emplois passés et futurs a plus que doublé entre 2000 et 2009 (indicateur 25).

Afin d'aider les pays à améliorer leurs systèmes de gestion de ces questions, l'OCDE a publié les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (OCDE, 2003), et a développé un ensemble de principe et un cadre de bonnes pratiques pour les systèmes d'emploi après-mandat (OCDE, 2009g).

Une meilleure coordination entre les niveaux d'administration

La gestion des relations entre les niveaux d'administration est une question clé de la gouvernance publique, car tous les pays sont décentralisés à un degré ou un autre. Les administrations centrales dépendent de la coopération des niveaux infranationaux pour atteindre un bon nombre de leurs objectifs politiques. D'autre part, pour assumer leurs responsabilités, les niveaux infranationaux dépendent souvent de la collaboration ou de l'assentiment des niveaux plus élevés d'administration. Les crises budgétaires renforcent la recherche d'efficacité dans les dépenses publiques à tous les niveaux d'administration, ce qui a directement motivé une meilleure coordination entre les niveaux centraux et infranationaux.

Impact de la crise sur les niveaux infranationaux d'administration

La crise économique mondiale a aggravé les dettes et déficits budgétaires des administrations infranationales, en raison de « l'effet ciseaux » : avec la baisse de l'activité économique, les revenus fiscaux diminuent sensiblement, tandis que les dépenses de prestations sociales augmentent. La situation budgétaire des administrations infranationales est importante à deux égards. En premier lieu, leurs difficultés financières peuvent affecter la fourniture de services et biens publics, et causer une diminution de la croissance potentielle à long terme à cause d'une baisse des investissements. En moyenne, les administrations infranationales réalisent 56 % des investissements publics dans les pays membres de l'OCDE. De plus, les administrations infranationales sont chargées des

prestations et transferts sociaux, qui représentent environ 16 % des dépenses infranationales. En second lieu, les mesures prises par ces administrations pour équilibrer leur budget peuvent entrer en contradiction avec les plans de relance nationaux¹. Ainsi, aux États-Unis, où les dépenses des administrations infranationales représentent 20 % du PIB, les réductions de dépenses pour équilibrer les budgets (mis en place dans presque tous les États) entravent les efforts du gouvernement fédéral pour relancer l'économie. Dans un article récent, Joseph Stiglitz note que « ... presque la moitié du plan de relance [américain] est neutralisé par les actions menées au niveau local. » (Stiglitz, 2009). Cet effet est moindre dans des pays comme la Suisse, où les administrations infranationales sont à l'origine de la majorité des programmes de relance.

Les administrations centrales sont conscientes des difficultés des administrations infranationales, et ont mis en place de nouveaux mécanismes pour améliorer la coordination. Ces mesures discrétionnaires et transitoires comprennent une grande variété d'instruments, de subventions générales ou spéciales (principalement pour des dépenses de capital) à des outils moins conventionnels tels que : mécanismes d'incitation (comme le remboursement anticipé de la TVA aux administrations infranationales s'engageant à ne pas réduire l'investissement en France) ; accélération du déploiement de projets d'infrastructure existants ; simplification de procédures et mesures réglementaires ; facilitation de l'emprunt pour les administrations infranationales ; et desserrement temporaire des contraintes budgétaires². Beaucoup de ces instruments innovants se sont inspirés de mesures de développement régional, privilégiant l'investissement public dans les régions grâce à des accords de cofinancement³.

Principaux défis liés à la gouvernance à plusieurs niveaux

Pour une gestion efficace des relations entre administrations sur les plans horizontaux (entre ministères) et vertical (entre niveaux), il faut combler un certain nombre de décalages (voir encadré 1). Ceux-ci viennent de ce qu'un niveau d'administration dépend d'un autre en ce qui concerne l'information, les capacités ou ressources. Combler ces décalages représente l'un des principaux défis de la gouvernance à plusieurs niveaux. Chaque pays peut ressentir plus ou moins fortement ces décalages, mais, étant donné la dépendance mutuelle dans un contexte décentralisé et la dynamique de réseau des relations dans une gouvernance à plusieurs niveaux, ils sont susceptibles de les affronter simultanément.

Réduire les décalages grâce à la coordination et au renforcement des capacités

Les pays membres de l'OCDE ainsi que les autres développent et utilisent un large ensemble de mécanismes pour réduire ces décalages, améliorer la cohérence de la prise de décision à plusieurs niveaux, et lisser les disparités dues à l'allocation des tâches et des ressources. Cet ensemble d'instruments est vaste et va de mécanismes obligatoires, comme les lois et fusions entre municipalités, à des techniques plus « douces » comme des réunions *ad hoc* et l'exploitation du travail des organismes de coordination. Les *mécanismes légaux* peuvent résoudre les décalages de capacité et budgétaires ainsi qu'améliorer la coordination en attribuant clairement les responsabilités. Les *contrats* sont fondés sur des accords mutuels et peuvent réduire les cinq décalages ; ils constituent notamment un moyen de gestion efficace des interdépendances verticales. Les *mécanismes de quasi-intégration* comprennent les fusions et différentes méthodes de coopération entre municipalités, influant ainsi sur la coordination verticale et horizontale, et fournissant un

Encadré 1. Cinq principaux décalages menaçant la gouvernance à plusieurs niveaux

Décalage d'information : caractérisé par une asymétrie de l'information détenue par les différents niveaux d'administration lors de la conception, de l'application et de la mise en place de politiques publiques.

Décalage de capacité : intervient lorsqu'il existe un manque de ressources humaines, de connaissances (compétences et savoir-faire) ou d'infrastructure pour accomplir certaines tâches, quel que soit le niveau d'administration.

Décalage budgétaire : reflète la différence entre les revenus des administrations infranationales, et les dépenses nécessaires pour assumer leurs responsabilités. Ce déficit implique une dépendance financière directe à l'égard des niveaux supérieurs d'administration.

Décalage administratif : survient lorsque les frontières administratives ne correspondent pas aux domaines économiques fonctionnels au niveau infranational.

Décalage politique : résulte d'une approche uniquement verticale des principaux ministères envers des politiques transsectorielles (énergie, eau ou jeunesse, par exemple).

moyen de réduire de nombreux décalages, notamment ceux de capacité. Dans le cas de la gestion des ressources humaines, par exemple, la coopération entre municipalités peut permettre de mettre les ressources en commun, ce qui pourra avoir une influence positive sur la capacité des administrations locales à fournir des services de manière plus efficace, et pour un moindre coût. Les *organismes de coordination* constituent des instruments plus « doux ». Les agences régionales et les groupes de travail thématiques permettent de renforcer les capacités et de transmettre les bonnes pratiques, et les *réunions informelles ad hoc* représentent une occasion de renforcer la communication, le dialogue et les réseaux aux niveaux horizontal, vertical et transdisciplinaire. La *mesure des performances* fondée sur des indicateurs ainsi que l'*expérimentation* dans la conception et l'application des politiques constituent également des mécanismes permettant de réduire les décalages. Le principal avantage des indicateurs de performance est de permettre de renforcer les liens entre les différentes parties prenantes à différents niveaux d'administration, ainsi que de contribuer au renforcement des connaissances et des capacités. De plus, grâce à la collecte systématique d'indicateurs de performance, il est plus facile d'identifier et d'évaluer les pratiques innovantes et efficaces de gouvernance. L'expérimentation peut synthétiser nombre des mécanismes explorés, elle peut constituer un bon moyen pour les pays de surmonter les résistances à la réforme, et offre de nombreuses possibilités pour recueillir des leçons et identifier les bonnes pratiques.

Contribuer à la soutenabilité budgétaire : le rôle des projections budgétaires

La crise économique récente a affaibli la santé budgétaire de nombreux pays à travers le monde. La plupart de ces pays sont également confrontés à d'autres sérieux défis à long terme – évolution démographique, changement climatique mondial et passif éventuel des administrations – qui peuvent également menacer leur soutenabilité budgétaire. Aux États-Unis, les déficits à court terme représentant entre 10 et 13 % du PIB peuvent paraître gigantesques, mais ils sont relativement peu élevés par rapport aux projections de la dette à long terme. Selon le Bureau de la gestion et du budget américain, en l'absence d'une évolution fondamentale du programme de santé et d'autres mesures, la dette passera

d'environ 60 % du PIB en 2010 à presque 120 % en 2040 et à 275 % en 2080. Donc, les administrations devraient explorer l'idée d'un « plan de sortie de crise », afin de réduire la dette et le déficit, et se diriger vers la soutenabilité budgétaire

La soutenabilité budgétaire comprend la prise en compte de quatre dimensions : la solvabilité, ou la capacité des administrations à financer les dettes et obligations actuelles, et éventuellement futures ; une *croissance économique stable*, ou la capacité des administrations à maintenir une croissance économique sur une période étendue ; la *stabilité fiscale*, ou la capacité des administrations à financer leurs obligations futures sans accroître la charge fiscale ; et l'*équité intergénérationnelle*, ou la capacité des administrations à transmettre aux générations futures des bénéfices financiers qui ne soient pas inférieurs à ceux des générations actuelles. La soutenabilité fiscale est donc un concept permettant d'évaluer les implications sociales, politiques et financières, des politiques actuelles et futures.

Confrontés à ces défis et essayant d'être mieux préparés à leur avenir budgétaire, les pays membres de l'OCDE ont expérimenté plusieurs réformes budgétaires, notamment : l'introduction de règles budgétaires, concernant notamment les dépenses, l'utilisation d'informations de performance afin de réduire les coûts et des réformes en matière de protection sociale ; et, plus récemment, la préparation de projections budgétaires à long terme. Les indicateurs du chapitre VII montrent comment ces réformes ont été mises en place dans les pays membres de l'OCDE. Par exemple, tous les pays membres de l'OCDE sauf cinq utilisent une forme ou une autre de règle budgétaire – il s'agit le plus souvent de règles concernant la dette et l'équilibre budgétaire (tableau 17.2). L'Allemagne, dans son plan de sortie de crise, a récemment voté une nouvelle règle constitutionnelle qui prendra effet en 2011. Cette règle budgétaire oblige la Fédération et les *Länder* à globalement équilibrer leurs budgets en termes de revenus et de dépenses, sans emprunts nets. Cette réforme constitutionnelle a pour objectif de contribuer de manière significative à la résolution de la crise en protégeant la hausse actuelle des dépenses destinée à stimuler la demande d'une perte de confiance due à l'augmentation permanente de la dette publique générale. De plus, les législateurs espèrent que cette loi pourra ajuster les incitations politiques à l'augmentation des dépenses, qui existaient avant cette règle budgétaire, et permettaient que l'emprunt net soit égal au montant brut de l'investissement.

Les projections budgétaires fournissent un moyen d'évaluer la soutenabilité budgétaire en se fondant sur les hypothèses des politiques actuelles, d'une fiscalité stable et d'autres paramètres démographiques, micro et macroéconomiques. Les projections budgétaires fournissent des indications inestimables sur le moment et la manière de réagir aux pressions budgétaires afin d'éviter les obstacles à la croissance et de promouvoir une économie plus propre et plus juste. Elles peuvent ainsi également aider les gouvernements futurs à mieux gérer des pressions budgétaires imprévues lorsque celles-ci se présentent. De plus, les projections à long terme de la situation budgétaire des administrations pourront aider les décideurs à préparer des réformes une fois qu'une croissance soutenue sera retrouvée.

Si les projections constituent un moyen de promouvoir la soutenabilité budgétaire, il faut garder à l'esprit qu'elles ne sont pas des prédictions. Elles ne rétablissent ou ne renforcent pas non plus automatiquement la position budgétaire des administrations publiques. Les projections complètent – et doivent elles-mêmes être complétées – par la situation budgétaire à court terme des administrations et par le contenu structurel des politiques budgétaires. Pour gérer les incitations politiques à court terme déterminant les

dépenses publiques, il est important d'avoir une communication efficace et de lier les projections aux pratiques et procédures de prise de décision, ainsi qu'à l'action politique qui en résulte.

Au cours de la dernière décennie, les projections budgétaires sont devenues de plus en plus courantes dans les pays membres de l'OCDE. Au milieu des années 90, des projections n'étaient publiées que dans un petit nombre de pays : les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, et le Royaume-Uni. En 2009, 27 pays membres ont publié des projections. Comme le montre le tableau 17.1, l'horizon temporel des projections varie selon les pays, de 25 ans en Corée à environ 100 ans aux Pays-Bas, bien que pour la plupart des pays cet horizon se situe autour de 41 à 50 ans. Plus de la moitié des pays membres de l'OCDE préparent des projections annuellement, cinq pays les préparent sur une base périodique régulière (tous les trois à cinq ans) et deux pays les préparent selon un calendrier *ad hoc*.

De nombreux pays de l'Union européenne présentent leurs projections budgétaires annuellement, dans le cadre l'actualisation de leurs programmes de convergence ou de stabilité, comme le requiert le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE. Les instructions de la Commission européenne prévoient des critères minimum, un format et un délai pour ces présentations. Celles-ci comprennent les totaux des budgets projetés dans un tableau standard, avec « toutes les informations additionnelles nécessaires, de nature qualitative aussi bien que quantitative, afin de permettre à la Commission et au Conseil [de politique économique] d'évaluer la soutenabilité des finances publiques des États membres, en se fondant sur les politiques actuelles » (Commission européenne, 2005). Si les pays membres de l'UE peuvent ne publier des projections budgétaires que pour satisfaire à cette obligation, ils peuvent également le faire suivant des procédures nationales. Une vue d'ensemble des rapports sur les projections budgétaires à long terme de 12 pays membres de l'OCDE est présentée dans le tableau 1.

Les projections budgétaires améliorent les perspectives de la soutenabilité budgétaire, fournissent un cadre pour débattre de la soutenabilité des politiques en cours et des impacts éventuels de réformes, et centralise la responsabilité pour les analyses politiques à long terme. Les projections budgétaires ont été reconnues comme une bonne pratique par l'OCDE depuis la fin des années 90⁴. Un article récent d'Anderson et Sheppard (2009) étudie les dimensions analytiques et institutionnelles des projections budgétaires dans 12 pays membres de l'OCDE. Selon leur évaluation, les projections budgétaires devraient :

- être réalisées annuellement de manière à attirer l'attention sur les conséquences budgétaires à long terme des politiques en cours, et pour éliminer tout caractère aléatoire dans le calendrier de réalisation des projections ;
- incorporer des comparaisons avec les évaluations des gouvernements passés pour mettre en lumière l'amélioration ou la détérioration des finances publiques ;
- inclure des analyses de sensibilité (ou « scénarios alternatifs ») pour prendre en compte des changements dans les hypothèses démographiques, micro ou macroéconomiques, afin d'illustrer l'exposition aux risques budgétaires et la direction générale de l'impact de cette exposition ;
- présenter clairement les changements dans la méthodologie, les hypothèses clés, et les sources des données, afin de garantir la crédibilité et la qualité des projections. Celles-ci sont par essence incertaines, et sont sensibles aux hypothèses sous-tendant. La révélation et la justification des modifications de ces hypothèses sont un moyen

Tableau 1. **Vue d'ensemble des rapports des 12 pays membres de l'OCDE étudiés (2009)¹**

	Obligation formelle d'établir un rapport	Titres des rapports récents	Responsable de la préparation et de la publication	Première/ dernière publication	Niveau d'analyse/ entité couverte par le rapport	Dernier horizon temporel	Périodicité
Australie	Charte d'honnêteté budgétaire 1998	Rapport intergénérationnel ²	Département du Trésor	2002/2007	Administration centrale	40 ans	Au moins tous les trois ans ²
Canada	n.d.	Documents de travail du personnel	Département des Finances	2000/2002	Administration générale	40 ans	<i>Ad hoc</i>
Danemark	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Rapport sur le programme de convergence	Ministère des Finances	1997/2008	Administration générale	Jusqu'en 2070 (fixe) ³	Annuelle
Allemagne	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Rapport sur la soutenabilité des finances publiques	Administration fédérale des Finances	2005/2008	Administration générale	Jusqu'en 2050 (fixe) ³	Au moins tous les quatre ans
Corée	n.d.	Vision 2030	Groupe de travail mixte ⁴	2006/2006	Administration centrale	25 ans	<i>Ad hoc</i>
Pays-Bas	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Le vieillissement et la soutenabilité des finances publiques hollandaises	Bureau central de la planification	2000/2006	Administration générale	Jusqu'en 2100 ⁵	<i>Ad hoc</i>
Nouvelle-Zélande	Loi de finances publiques (1989, amendée) ⁶	Position budgétaire à long terme de la Nouvelle-Zélande	Trésor de Nouvelle-Zélande	1993/2006 ⁷	Administration centrale	40 ans	Au moins tous les quatre ans
Norvège	n.d.	Perspective à long terme de l'économie norvégienne	Ministère des Finances	1993/ 2009 ⁸	Administration générale	50 ans	Au moins tous les quatre ans
Suède	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	L'économie de la Suède (Projet de loi de Finances)	Ministère des Finances	1999/2009	Administration générale	Jusqu'en 2060 (fixe) ³	Annuelle
Suisse	n.d.	Soutenabilité à long terme des finances publiques en Suisse	Département fédéral des finances	2008/2008	Administration générale	50 ans	Au moins tous les quatre ans
Royaume-Uni	Code de stabilité budgétaire 1998 ⁹	Rapport sur les finances publiques à long terme	Ministère de l'Économie et des Finances	1999/2008	Administration générale	50 ans	Annuelle
États-Unis	n.d.	Perspectives analytiques (prévisions budgétaires à long terme)	Bureau de la gestion et du budget	1997/2008 ¹⁰	Administration centrale	75 ans	Annuelle
	n.d.	Prévisions budgétaires à long terme	Bureau du budget du Congrès	1991/2007	Administration centrale	75 ans	Env. Tous les deux ans
	n.d.	Perspective budgétaire à long terme	Government Accountability Office	1992/2008	Administration centrale	75 ans	Trois fois par an

1. Les données datent de mai 2009.

2. **Australie** : en décembre 2008, le gouvernement a annoncé que le rapport intergénérationnel serait réalisé tous les trois ans. Auparavant, l'obligation était de réaliser un rapport intergénérationnel au moins tous les cinq ans.

3. **Allemagne, Danemark, Royaume-Uni et Suède** : des projections budgétaires sont également réalisées sur une période de temps infini.

4. **Corée** : Le Groupe de travail mixte est composé de représentants du gouvernement et d'autres experts. Les représentants du gouvernement sont principalement issus du ministère des Finances et de l'Économie, du ministère de la Planification et du Budget, du ministère de la Santé et des Affaires sociales. D'autres experts venaient de l'Institut coréen du développement et de l'Institut coréen des finances publiques.

5. **Pays-Bas** : l'horizon temporel s'étend jusqu'en 2100, mais le rapport inclut également une étude distincte des politiques jusqu'en 2040.

6. **Nouvelle-Zélande** : des obligations légales ont été introduites pour la première fois par la Loi de finances publiques de 1989, amendée en 2004.

7. **Nouvelle-Zélande** : rapport précédant les élections et portant sur env. 50 ans en 1993 et 1996 ; intégré au budget et portant sur 10 ans depuis 2000 ; rapport distinct et portant sur 40 ans depuis 2006.

8. **Norvège** : depuis 1954, le « Programme à long terme » du cabinet exposait les politiques du cabinet sur les quatre prochaines années. Entre 1954 et 1973, les projections budgétaires s'étendaient sur quatre ans. Entre 1973 et 1993, les projections portaient sur 20, mais se concentraient sur l'évolution des dépenses publiques comparée au PIB prévu. Depuis 1993, les projections couvrent entre 40 et 50 ans et portent sur les dépenses publiques ainsi que sur les revenus et les emprunts nets.

9. **Royaume-Uni** : le Code ne mentionne pas explicitement le Rapport sur les finances publiques à long terme, mais l'« Explanation to the Core » mentionne que des projections devraient être réalisées par l'administration et couvrir une période d'au moins 10 ans.

10. **États-Unis(OMB)** : les projections budgétaires sur cinq ans réalisées pendant les années 70 et 80 ont été appelées « projections à long terme ». Elles sont considérées ici comme des projections à moyen terme.

d'assurer la qualité des projections, et fournissent une base pour une étude indépendante de l'avenir budgétaire d'un pays ;

- être utilisées par les pays pour illustrer les conséquences budgétaires des réformes passées ou d'options de politique générale. Ceci peut montrer aux décideurs que, si des améliorations de la situation budgétaire à long terme d'un pays sont possibles, elles n'en

éliminent pas pour autant complètement les défis budgétaires à long terme. Toutefois, il est nécessaire, lors de la réalisation de projections, d'étudier attentivement les types de simulations anticipatoires utilisées, pour s'assurer que les options politiques ne sont pas présentées comme des prescriptions ou comme un moyen de contourner une consultation politique sur le type de réforme à adopter ;

- être directement rattachées aux processus budgétaires annuels et liées aux autres pratiques et procédures budgétaires, afin de s'assurer qu'une attention adéquate est portée aux conséquences budgétaires des politiques en cours. Une méthode pourrait consister à lier les résultats des projections budgétaires aux règles budgétaires telles que les plafonds de dépenses à moyen terme, ou bien à des formules d'indemnités par le biais de seuils budgétaires strictes ou souples.

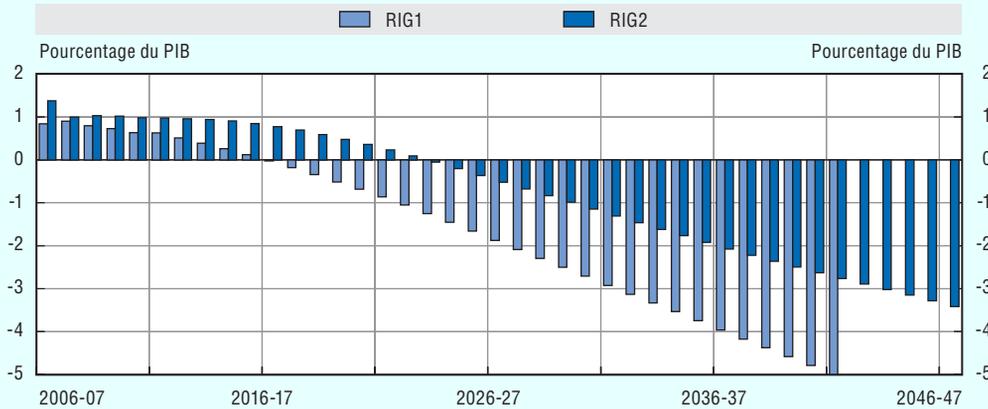
Les analyses de sensibilité des projections budgétaires, prenant en compte les évolutions des hypothèses démographiques et macroéconomiques, sont courantes dans les 12 pays étudiés par les auteurs, mais les comparaisons par rapport aux résultats des projections passées le sont bien moins. Bien que les pays membres de l'OCDE préparent des projections budgétaires, la pratique de lier ces projections aux autres pratiques et procédures budgétaires demeure faible dans de nombreux pays. Les projections budgétaires risquent d'être considérées comme un pur exercice d'analyse par les économistes, bien au-delà du domaine de la prise de décision politique. De plus, les projections ne sont présentées en même temps que le budget que dans un petit nombre des pays étudiés. L'Australie, qui a mis en place un bon nombre des suggestions de l'OCDE concernant les projections budgétaires, se distingue néanmoins (voir encadré 2).

Encadré 2. **L'approche australienne de la soutenabilité budgétaire**

L'Australie s'est intéressée à la question de la soutenabilité budgétaire, et a mis en place de nombreuses meilleures pratiques pour la transparence budgétaire (OCDE, 2002). Des projections des dépenses publiques par habitant, du compte courant primaire (soit la différence entre les revenus et les dépenses, hors paiement des intérêts de la dette) et de la dette publique nette sont préparées par le Trésorier et présentés à la Chambre des représentants dans le rapport intergénérationnel. Ces données sont complétées par une évaluation du déficit budgétaire à la fin de la période projetée. Les projections portent sur 40 ans et sont mises à jour au moins tous les cinq ans, comme le requiert la Charte sur l'honnêteté budgétaire de 1998. Cependant, le gouvernement a récemment convenu de réaliser le RIG plus fréquemment, et de mettre à jour les projections tous les trois ans. Jusqu'à présent, deux projections ont été réalisées, en 2002/03 (RIG1) et en 2007/08 (RIG2).

Le rapport de 2007/08 comparait ses projections des dépenses publiques par habitant et du compte courant primaire à celles du rapport de 2002/03. Le graphique 1 compare les projections des comptes courants primaires de deux rapports, montrant ainsi que la situation budgétaire projetée s'est améliorée.

Le rapport analyse la sensibilité de catégories de dépenses spécifiques projetées – mais non du compte courant primaire projeté, de la dette nette projeté ou du compte courant primaire révisé – à différentes hypothèses démographiques et macroéconomiques émises par le Trésor. Des options de politiques sont également présentées selon des réductions graduelles des dépenses publiques. Le rapport présente la méthodologie et les principales hypothèses sous-tendant les projections ainsi que l'analyse de sensibilité, justifiées par un texte. Il n'existe pas, cependant, de résumé unique de haut niveau des principales hypothèses.

Encadré 2. **L'approche australienne de la soutenabilité budgétaire** (suite)Graphique 1. **Rapport australien intergénérationnel (RIG) (Australian Intergenerational Report) 2007 : Comparaison des projections des comptes courants primaires**

Source : Copyright Commonwealth d'Australie, Reproduction avec permission, *Intergenerational Report 2007* (en anglais uniquement).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/733078386775>

L'administration du Commonwealth juge que les rapports intergénérationnels ont eu une grande influence sur la formation du débat public sur la politique économique, et sur l'attention portée aux conséquences à long terme des politiques actuelles. Les rapports intergénérationnels sont largement utilisés par les décideurs, les ministres et membres de cabinets pour nourrir les débats sur une multitude de sujets politiques comme la santé, l'éducation, les prestations familiales, les cotisations de retraite et les pensions. En plus du travail de la Division de politique budgétaire du Trésor pour préparer le RIG, les questions de soutenabilité budgétaire sont maintenant étudiées par de nombreuses autres unités au sein du trésor et du Département des Finances et de la Dérégulation.

Ces rapports ont également provoqué des changements des pratiques et procédures budgétaires habituelles. Les projections budgétaires à long terme ont été incluses dans le document annuel du budget, à travers l'intégration d'une projection à 15-20 ans (moyen terme étendu) du solde de trésorerie dans les perspectives à moyen terme du budget fédéral.

Quels sont les futurs défis de gouvernance ?

Un monde en évolution : les défis de la gouvernance publique

Les actuels défis démographiques, financiers et environnementaux ont renforcé l'urgence de repenser le rôle des gouvernements, et des capacités qu'ils doivent maîtriser pour gouverner. La qualité, la flexibilité et l'efficacité des systèmes de gouvernance publique sont fondamentales pour la capacité des pays à répondre aux problèmes futurs.

En particulier, les gouvernements élaborent de nouveaux instruments politiques, ou en remodèlent fondamentalement d'anciens, dans le but de soutenir l'activité économique, de relancer la croissance et de renforcer le cadre de bon fonctionnement des marchés. Les administrations publiques ont racheté des institutions financières et renfloué certaines entreprises privées, repensent les réglementations et ont augmenté leur investissement. Il est difficile de prévoir les effets possibles de ces mesures sur le long

terme ; les interactions entre les administrations publiques, les citoyens, les entreprises et la société civile seront peut-être profondément modifiées à court terme, et dans le futur. De plus, le changement climatique et la crise financière ont illustré l'importance de systèmes de gouvernance mondiale, dès lors que certaines actions dans un ou plusieurs pays peuvent avoir des conséquences dans le monde entier. À mesure que les mondes deviennent de plus en plus interconnectés, les administrations publiques doivent gagner en agilité pour réagir rapidement dans un environnement en constante évolution.

Les citoyens se tournent vers l'État pour trouver des solutions immédiates à des problèmes complexes, et demandent des services publics de grande qualité pour satisfaire leurs besoins en évolution. De plus, le progrès technologique constant a renforcé les attentes des citoyens concernant la communication avec les administrations publiques et la personnalisation des services. Les citoyens, mieux informés et moins déférents, jugent leurs gouvernements sur leur « performance démocratique » – le degré auquel le processus de décision public respecte les principes de la démocratie – et sur leur « performance politique » – leur capacité à obtenir des résultats (« outcomes ») positifs pour la société (OCDE, 2009a). Alors que les attentes de la société envers les administrations publiques augmentent, les ressources disponibles pour répondre à ces besoins sont de plus en plus limitées. De nombreux pays connaissent actuellement une hausse de leurs déficits budgétaires, ce qui entraîne une forte pression pour réduire les dépenses publiques. Dans ces circonstances, il est urgent de repenser le rôle et la place des administrations publiques, ainsi que d'améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public. « Plus pour moins » : cet ordre du jour semble destiné à durer.

Leçons à tirer des réformes passées

Au cours des 25 dernières années, les gouvernements ont apporté des changements significatifs à la manière dont ils gèrent le secteur public. Comme aujourd'hui, l'impulsion est venue d'évolutions sociales, économiques et technologiques. Dans de nombreux pays, la pression budgétaire et la stagflation ont été les déclencheurs de la réforme, mais le fait que les pouvoirs publics aient été de moins en moins en phase avec une société changeante, qui avait de nouvelles et différentes attentes, a aussi été un moteur sous-jacent du changement. Le public est devenu de plus en plus attentif à la qualité des services et au choix disponible, et de plus en plus réticent à ce que l'État détienne une part croissante de l'économie nationale.

Depuis les années 80 jusqu'à aujourd'hui, la plupart des pays ont cherché à moderniser leur secteur public en y introduisant des mécanismes de marché pour en améliorer le rapport coût-efficacité. La « Nouvelle gestion publique » impliquait de se concentrer sur la performance (en termes d'efficacité et d'efficience organisationnelle), de considérer les citoyens comme des consommateurs (plutôt que comme des électeurs), et d'augmenter l'autonomie de gestion et la désagrégation des fonctions de l'administration publique. Dans de nombreux pays, ces réformes ont entraîné une redéfinition fondamentale du rôle et de la place de l'État, selon le principe que celui-ci devait « diriger mais non ramer ». La première question a été de savoir quels devaient être les biens et services fournis par les administrations publiques, suivie par celle de savoir si ces biens et services devaient être fournis directement (par des employés publics) ou indirectement (à travers des contrats avec des acteurs privés, financés par l'argent public), et à quel niveau d'administration. Si la décision finale était de continuer à produire des biens et services en

interne, les décideurs se demandaient alors comment améliorer la performance et la rendre plus efficace et efficiente.

L'utilisation de mécanismes de marché par le secteur public est devenue plus courante dans les pays membres de l'OCDE, en raison de leur potentiel pour produire des gains de productivité significatifs en introduisant la concurrence. La privatisation, la transition de la fourniture directe de services à la création et à la régulation de quasi-marchés ont été des réformes populaires. Par la privatisation, les États se sont retirés de certaines entreprises commerciales (compagnies aériennes, par exemple), et ont également renoncé à la propriété et à la fourniture de services publics comme l'énergie, l'eau et les communications. Les administrations publiques sont passées de la fourniture directe de certains services à la création et à la régulation de nouveaux marchés. Certaines de ces tendances sont illustrées par les indicateurs de *Panorama des administrations publiques* sur l'utilisation de la sous-traitance (indicateur 8) et sur la taille des effectifs dans les administrations et entreprises publiques (indicateur 9).

La restructuration de l'organisation des administrations publiques a été une autre réforme courante. Elle a souvent impliqué de séparer la prise de décision et de la fourniture des services, de confier davantage de responsabilités aux administrations infranationales et de démanteler certaines organisations pour en créer de nouvelles, plus autonomes. De plus, les responsables ont reçu plus de liberté pour prendre des décisions concernant les ressources nécessaires et leur utilisation. L'indicateur 21 illustre la liberté accordée aux membres de l'exécutif pour utiliser des fonds à des fins non prévues. De même, l'indicateur 13 montre que la plupart des pays ont renforcé le rôle des principaux ministères dans les décisions de gestion des ressources humaines. Les politiques de l'emploi individualisé sont devenues de plus en plus courantes ; les contrats des fonctionnaires sont devenus de plus en plus similaires à ceux des employés du privé en raison de modifications du statut légal et des conditions de travail. En vue d'accroître la responsabilisation face à la décentralisation du pouvoir, des objectifs de performance ont été établis pour les ministères, agences et programmes. De plus, des évaluations de performance et la rémunération liée à la performance ont été mises en place pour de nombreux employés (indicateur 15).

En raison d'un manque de données, et des nombreuses difficultés posées par la mesure des réalisations (« ouputs ») et résultats (« outcomes »), il n'est pas facile pour les administrations publiques d'évaluer les réels gains de productivité produits par ces réformes. De plus, il a non seulement été difficile d'évaluer les effets à court terme des réformes, mais aussi leurs implications à long terme. Dans de nombreux cas, les modifications apportées aux règles, structures et processus n'ont pas produit les résultats escomptés en termes de changement des comportements et des cultures. Dans certains cas, les réformes ont même eu des conséquences contraires à celles qui étaient attendues, et ont négativement influé sur les valeurs sous-jacentes de la gouvernance. Par exemple, la prolifération d'organismes autonomes et distants a rendu l'action collective et la coordination difficile. La Nouvelle gestion publique a exacerbé la séparation traditionnelle entre politique et administration, entre les décisions politiques et leur application. Le démantèlement de certaines organisations a pu causer une perte de continuité, de mémoire institutionnelle et des capacités à long terme. L'attention portée aux contrats et aux rapports a pu l'être aux dépens de la cohérence stratégique, de la continuité des valeurs, et du lien entre l'intérêt public et la motivation individuelle. De plus, bien des administrations publiques n'ont pas mis en place de supervision suffisante, augmentant

ainsi le risque qu'un prestataire de services acquière un monopole en matière des services fournis. Les gouvernements ont souvent adapté des instruments ou des idées provenant du secteur privé ou d'autres pays sans suffisamment prendre en compte leur contexte national, et/ou sans comprendre les limites et les faiblesses intrinsèques de ces instruments.

Un nouveau paradigme est-il nécessaire ?

Les défis auxquels sont confrontés les gouvernements ne sont pas nécessairement nouveaux, mais ils sont plus grands et plus pressants que par le passé. De plus, d'autres défis, provenant des conséquences inattendues des réformes entreprises dans les dernières décennies, s'y ajoutent. À la lumière de ces évolutions, les pays membres de l'OCDE pourraient être amenés à réévaluer ce qui a bien marché pendant les 25 dernières années, ce qui n'a pas marché et pourquoi, ce qui, dans les réformes passées, peut être abandonné, ce qui a besoin d'être arrangé, ce qui peut être renforcé et quelles sont les conditions de la réussite. Les paragraphes suivants présentent trois questions que l'OCDE et ses pays membres devraient se poser dans leur recherche de solutions pour continuer à renforcer leur capacité de gouvernance.

Comment les pays peuvent-ils trouver un meilleur équilibre entre l'État, les citoyens et les marchés ?

Plus que d'autres événements récents, la crise financière mondiale a suscité chez de nombreuses personnes la question suivante : quel est le rôle de l'État ? Faut-il redéfinir la relation entre l'État, le secteur privé et les citoyens ? Les administrations publiques sont confrontées à d'autres défis – de l'évolution démographique au changement climatique – qui soulignent cette question et suggèrent de renouveler le rôle de direction des pouvoirs publics.

Le rôle de l'État

En 2005, la réunion ministérielle de l'OCDE sur le thème « Renforcer la confiance dans l'action publique : quel rôle pour l'État au XXI^e siècle » avait conclu qu'« un gouvernement responsable... œuvre dans l'intérêt collectif, et se focalise sur le moyen et le long terme de manière à ce que les générations futures ne soient pas lésées ». Cette idée, ce rôle du gouvernement reste valable. Les gouvernements cherchent à améliorer le bien-être social de leurs citoyens. Ils ont besoin de repenser *la manière* dont ils abordent ce rôle : *la manière* dont ils protègent l'intérêt public, *la manière* dont ils s'assurent que des préoccupations de court terme ne lèsent pas les intérêts à long terme, et *l'efficacité* de leur action pour améliorer le bien-être social. Pour certains, la crise financière mondiale a souligné le rôle légitime des gouvernements et des systèmes de gouvernance publique efficaces en assurant l'intérêt général ; les inconvénients de la fragmentation institutionnelle ; et le rôle fondamental de l'action de l'État dans l'atténuation et la résolution des crises. Mais d'autres pourront souligner le rôle joué par les précédentes réformes de gouvernance et politiques publiques dans la création des incitations qui ont contribué à une gestion des risques et à une supervision médiocres. La manière dont les gouvernements abordent leur mission de promotion de l'intérêt public influe sur les capacités requises pour mener cette mission à bien. De plus, l'approche qu'ils choisissent influe sur la relation entre les secteurs public et privé.

L'État et le secteur privé

Alors que les États font le point sur leurs domaines de compétence, les relations entre les gouvernements et le secteur privé ont également besoin d'être réévaluées – notamment dans le contexte d'un questionnement sur la manière de renforcer le cadre de bon fonctionnement des marchés. La recherche des profits par le secteur privé et celle du bien-être social par l'État ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre, mais la crise a souligné les insuffisances du modèle passé de régulation des marchés en vue en vue d'atteindre des objectifs socio-économiques. Alors que les gouvernements sont confrontés à une dette sans précédent, due aux réactions à la crise financière, les gains de productivité seront précieux. Mais ces gains doivent être obtenus par l'application de nouveaux modèles, qui respectent les intérêts à court et à long terme. Les modèles fondés sur le marché, privilégiant une étroite coopération avec le secteur privé, continueront d'être valables. Mais les gouvernements, dans leur choix et leur révision de ces modèles, doivent prendre en compte tous les facteurs pertinents. Par exemple, les mécanismes de marché se sont révélés être un instrument utile pour la fourniture de biens et services. Mais une évaluation des coûts et bénéfices de la délégation des services publics au secteur privé pourrait indiquer que les gains de productivité à court terme seraient, dans certains cas, insuffisants à compenser les implications de long terme concernant l'équité, l'efficacité et la qualité.

Alors que les finances publiques sont mises à mal avec la baisse des revenus et que la demande à l'égard du service public augmente, les gouvernements doivent travailler avec le secteur privé à favoriser un environnement concurrentiel pour les entreprises, tout en étudiant et en modifiant les conditions qui ont permis la crise financière. Dans le domaine de la réglementation, de nombreux pays membres de l'OCDE ont commencé à revoir leurs règles de marché dans le but de stimuler la concurrence et la croissance. Les pays de l'OCDE qui sont également membres de l'Union européenne le font depuis 2000, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Certains marchés ont été dérégulés, d'autres ont été ciblés par des régimes réglementaires améliorés, mais il reste de la place pour renforcer le lien et la consultation avec les entreprises dans les domaines où la réglementation continue d'étouffer la concurrence ou la croissance. Bien que la plupart des pays mènent des consultations informelles avec certains groupes, moins de deux tiers d'entre eux publient des avis publics et des appels à commentaires (indicateur 24). Le défi est d'atteindre un équilibre. Une réglementation restreinte, combinée à un respect du marché a pu être intéressante dans le court terme, mais s'est révélé très problématique dans le long terme, aussi bien pour les citoyens que pour les entreprises. Cela ne revient pas à dire que plus de réglementation est nécessaire dans tous les domaines, mais des réglementations plus « intelligentes », meilleures, dans lesquelles les règles et processus de contrôle peuvent avoir un effet positif de réduction des risques à long terme. Une approche « intelligente » comprend une révision constante des réglementations à supprimer et des lois à abroger ou amender, une codification des règles favorisant leur compréhension et leur respect, ainsi qu'une meilleure prise en compte des impacts probables sur les entreprises. Bien que la plupart des pays utilisent l'analyse d'impact réglementaire, le degré auquel ils l'utilisent varie considérablement (indicateur 22). Comme le montre l'indicateur 23, un grand nombre de pays avaient résolument engagé des stratégies de simplification administrative en 2008, et les efforts pour déduire les charges administratives non nécessaires devront probablement continuer.

Les citoyens et l'État

Les gouvernements doivent considérer comme leur priorité d'établir et de renforcer la confiance que les citoyens leur portent, de fournir efficacement et équitablement des services publics cohérents et de bonne qualité, et d'être réactifs aux besoins sociétaux ainsi qu'aux demandes des citoyens et des entreprises. Pour atteindre ces objectifs, il faudra peut-être de nouvelles formes de fourniture des services grâce à l'administration électronique, ainsi qu'un choix élargi pour les utilisateurs de ces services. Les pays membres de l'OCDE ont fait preuve d'une grande capacité à mettre en place des services administratifs en ligne (indicateur 29), mais tous les services peuvent ne pas être en ligne (indicateur 30) et/ou des taux d'utilisation par les citoyens de moins de 50 % suggèrent qu'une amélioration serait bienvenue (indicateur 31). Il pourrait être nécessaire de mieux suivre les performances afin d'évaluer la qualité et l'efficacité des services fournis ainsi que la satisfaction des citoyens. Ceci pourrait mener à davantage de « coconception » des services publics avec les citoyens, à plus de partenariats entre public et privé, et entre public et organisations à but non lucratif, à une meilleure coordination des services à travers les niveaux d'administration, ou à une évolution du rôle de l'État, de celui de fournisseur de services à celui de facilitateur⁵.

Dans certains cas, la dynamique entre les citoyens et l'État doit également être modifiée. La Nouvelle gestion publique voyait les citoyens comme des consommateurs, et les pays membres de l'OCDE ont été plus loin, en les considérant comme des partenaires dans la conception, la fourniture et l'évaluation des services. De nombreux pays pensent que l'innovation et les gains de productivité dans la fourniture des services viendront, au cours des prochaines années, de forts partenariats entre fournisseurs de services très professionnalisés et citoyens, car la co-production, l'intégration et la création sur mesure des services peut permettre d'économiser de l'argent, de réduire les activités non nécessaires, et de se servir de ressources inexploitées (temps, énergie et motivation des utilisateurs). Les pouvoirs publics doivent cependant se poser la question : quand et comment les citoyens devraient-ils être appelés à s'engager ?

La démocratie et la bonne gouvernance supposent que les citoyens aient le droit de s'engager publiquement, d'être consultés et entendus. Pour prendre leurs décisions de manière ouverte et complète, les décideurs doivent recueillir une grande variété d'opinions pour se fonder sur des données objectives et définir l'intérêt public. Des pratiques réussies d'engagement des citoyens dans la fourniture des services ont permis d'apporter de meilleures informations sur les services disponibles, un meilleur accès à des services plus personnalisés à travers des points d'accès multiples (en ligne ou non), et un plus grand contrôle sur les services, incluant la possibilité de commander des services sur mesure. Des défis concernant la consultation durant la phase d'élaboration des décisions politiques demeurent cependant. En dépit des efforts des administrations publiques, certains citoyens ne s'engagent pas. Certains veulent, mais ne peuvent pas participer, pour de multiples raisons telles que la barrière de la langue, la distance géographique ou le handicap. D'autres peuvent participer mais ne le veulent pas, car ils s'attendent à ce que les élus le fassent pour eux, n'ont pas le temps, ne s'intéressent pas à la politique ou ne font pas confiance aux gouvernements pour faire un bon usage de leur avis. Pour la première catégorie de citoyens, les gouvernements doivent supprimer les obstacles à la participation. Ceci peut nécessiter de la part des représentants publics d'adopter de nouvelles manières de penser, et par exemple de tenir des consultations en dehors des heures ouvrables, d'aller vers les citoyens au lieu d'attendre que ceux-ci viennent vers eux.

Des outils comme le Web 2.0 ouvrent de nouvelles possibilités pour les citoyens de prendre des initiatives et de s'organiser, et permettent des nouvelles relations entre les administrations publiques et les citoyens. Au lieu de mener toutes les initiatives publiques, les gouvernements pourront de plus en plus se contenter de faciliter ces initiatives, et d'y participer. Quant aux citoyens qui ne veulent pas participer, les pouvoirs publics pourraient examiner la valeur de leurs arguments, réfléchir à la portée et aux mécanismes de l'engagement, et, dans certains cas, rendre la participation plus attrayante.

Il existe des limites à l'engagement citoyen, que les gouvernements doivent connaître : la participation des citoyens volontaire peut produire un biais ainsi qu'une certaine lassitude. Dans certains cas, les citoyens disposent d'informations insuffisantes pour évaluer correctement les risques de différentes options politiques, ou les conséquences à long terme de solutions conçues pour des problèmes actuels. De même, la participation peut rallonger le temps de la décision. Ces considérations rendent les choix concernant le type et l'étendue de la participation citoyenne particulièrement importants.

Choix et compromis

La crise financière mondiale, ainsi que les défis croissants auxquels sont confrontés les gouvernements, entraîne une réévaluation du rôle des gouvernements de leurs relations avec les marchés et avec les citoyens. Confrontés à l'échec des marchés et de la gouvernance publique, les citoyens ont raison de demander un changement. Mais à quoi le changement ressemblera-t-il ? Quand viendra-t-il ? Doit-il être permanent ? Le rôle global des gouvernements restera probablement le même, mais la manière dont les pays considèrent la bonne gouvernance pourra évoluer. Dans leur approche du changement, les gouvernements seront probablement confrontés à faire des compromis, notamment sur :

- la stabilisation à court terme, quitte à compromettre l'équité intergénérationnelle ;
- la compétitivité par la dérégulation, pouvant entraîner des risques à plus long terme ;
- la fourniture de services par le secteur privé, contre un secteur public limité, aux capacités futures réduites ;
- la participation citoyenne, quitte à créer une lassitude consultative.

En fin de compte, les traditions et valeurs culturelles inhérentes à l'approche d'un pays de la conception de la politique et de la gouvernance publique peuvent ne pas être totalement compatible avec les valeurs, priorités et prises de risques d'autres pays. Le rôle général des gouvernements sera sans doute similaire dans tous les pays membres de l'OCDE, et leur domaine d'action s'élargira probablement face aux défis actuels. Mais l'hétérogénéité dans la manière dont les gouvernements abordent leur rôle, ainsi que la conception de nouvelles approches adaptées aux caractéristiques nationales, seront précieuses. Puisqu'il n'existe pas de modèle « optimal » de gouvernance publique, les pays membres de l'OCDE devront rechercher de bonnes pratiques adaptées à leurs contextes, qui répondront aux défis futurs et dont ils pourront tirer des leçons.

Quelles sont les capacités de gouvernance requises pour faire face aux défis mondiaux ?

Les défis mondiaux auxquels les gouvernements sont confrontés soulignent le besoin de penser et d'agir dans le long terme, d'avoir une bonne coordination au niveau internationale et à l'intérieur des administrations centrales nationales, ainsi que d'analyser et de traiter des informations diverses et complexes. Pour répondre à ces défis,

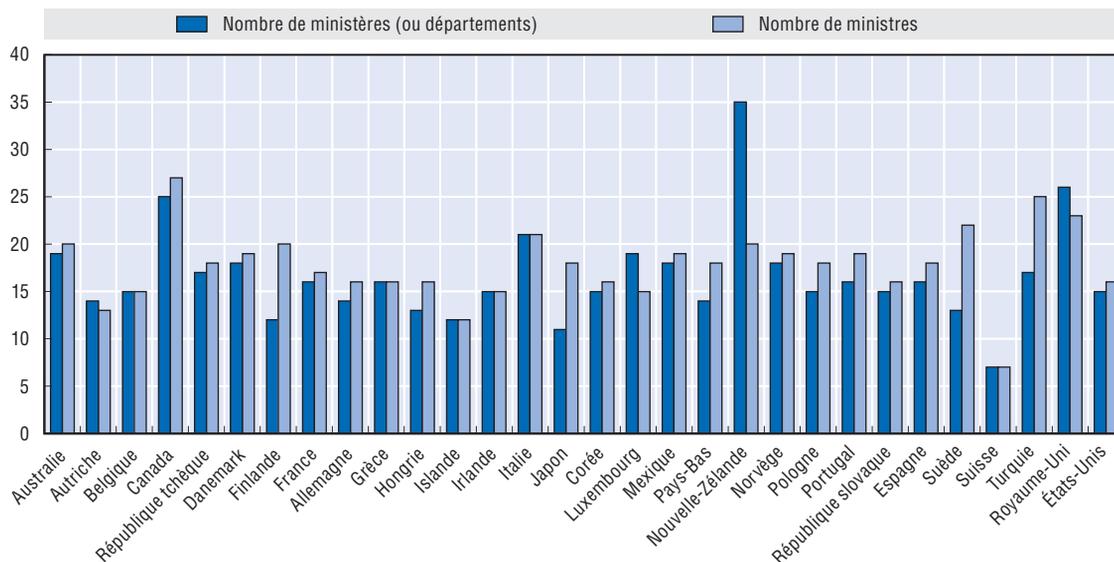
les administrations publiques auront besoin d'effectifs compétents. Ils devront également encourager la coopération et s'assurer que des informations de qualité sont disponibles et utilisées dans le processus de prise de décision. Les administrations publiques auront sans doute besoin de développer de nouvelles compétences, et de continuer à réfléchir sur les réformes actuelles, pour savoir lesquelles ont été efficaces, et comment réunir les conditions permettant la réussite.

Capacité à anticiper les défis futurs : planification stratégique et prévisions

Le changement climatique, le vieillissement et les pandémies ne sont que quelques-uns des défis connus auxquels seront confrontés les gouvernements, et qui nécessiteront une coordination et une planification à long terme. Ces défis soulignent l'importance et la nécessité constante d'une évaluation et d'une gestion améliorées des risques dans la formulation, l'application et l'évaluation des politiques destinées à servir l'intérêt général. En raison d'impératifs politiques et électoraux à court terme, il est souvent difficile pour les gouvernements de prévoir et d'anticiper les domaines émergents de risques, ou d'évaluer et d'anticiper les défis et opportunités de gouvernance. De plus, ces pressions peuvent rendre difficile le développement et l'application de réponses efficaces de long terme, s'étalant sur plusieurs mandats. La planification politique et la prévision dans les administrations publiques a eu tendance à se concentrer davantage sur le court et moyen terme, y compris pour les règles et projections budgétaires (indicateur 17), et pour les évaluations et plafonds de dépenses à moyen terme (indicateur 19). Comment les gouvernements peuvent-ils néanmoins s'assurer que ces instruments sont utilisés de manière efficace dans les prises de décision ? Comment peuvent-ils développer les capacités et compétences internes permettant de réaliser des prévisions à plus long terme, prenant en compte l'ensemble des administrations publiques ? Pour développer une perspective interne plus large, il faudra sans doute davantage de coopération horizontale entre les différentes fonctions de l'administration publique.

Collaboration et coordination

Les défis de gouvernance sont souvent horizontaux par nature, affectant de multiples aspects de l'activité des administrations publiques. En conséquence, répondre à ces défis nécessite souvent une coordination entre les ministères. Le graphique 2 montre que le nombre de ministères varie considérablement selon les pays de l'OCDE, de 7 en Suisse à 35 en Nouvelle-Zélande. Malheureusement, les structures de gouvernance actuelles peuvent rendre la coopération difficile. Des administrations publiques plus restreintes, avec des ministères moins nombreux mais plus importants, facilitent la coopération ainsi que les gains de productivité grâce à des économies de frais généraux et d'autres coûts fixes. Il existe cependant des inconvénients : dans des organisations trop grandes, les dirigeants peuvent avoir du mal à accorder suffisamment d'attention à toutes les questions importantes. De grands ministères peuvent aussi cacher des schismes internes et une mauvaise circulation de l'information ainsi qu'une coordination insuffisante. Les structures interministérielles traditionnelles peuvent être utiles, mais leur efficacité peut être réduite si les équipes concernées, les agents de service et les personnes impliquées dans le contrôle réglementaire sont exclus des discussions. Elles peuvent aussi devenir plus conventionnelles qu'innovantes ou proactives. Les approches de travail en réseau peuvent permettre de nouvelle manière d'améliorer la coordination, notamment en facilitant les discussions et la coopération entre les différents niveaux d'administration,

Graphique 2. **Nombre de ministères ou de départements et de ministres au niveau de l'administration centrale (2008)**

Note : Les données présentées dans ce graphique correspondent au nombre de ministres faisant partie du gouvernement au niveau de l'administration centrale, et ne prend pas en compte les ministres adjoints.

Source : Les sites gouvernementaux des pays membres. Données mises à jour au 31 décembre 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/733228330780>

ainsi qu'avec d'autres parties prenantes. Cependant, une coopération accrue ne nécessite pas seulement des ajustements structurels, elle dépend aussi d'évolutions culturelles afin de créer un environnement et des initiations permettant la collaboration. Des dirigeants issus de la haute fonction publique peuvent aider à créer ces changements, et certains pays ont pris l'initiative de créer un groupe séparé de hauts fonctionnaires (indicateur 16).

Avoir les compétences appropriées : attirer et retenir les bons employés

Dans des circonstances normales, les administrations publiques se préoccupent d'attirer et de retenir un effectif de haute qualité, et de nombreux pays ont mené des réformes destinées à améliorer leurs capacités dans ce domaine, notamment en déléguant les décisions de GRH aux principales administrations (indicateur 13), en ouvrant le recrutement à des candidats externes (indicateur 14), en mettant en place des évaluations de performance et une rémunération liée à la performance (indicateur 15), et en ayant un groupe séparé de hauts fonctionnaires (indicateur 16). De même, les administrations subissent l'évolution démographique en interne (dans l'administration) et en externe, ce qui peut affecter leur capacité à produire des biens et services. Par exemple, les effectifs des administrations centrales vieillissent plus rapidement que le reste de la population active dans de nombreux pays membres de l'OCDE (indicateur 12), et les femmes sont de plus en plus présentes dans les effectifs des administrations publiques, et y sont souvent mieux représentées que dans le reste de la population active (indicateur 11).

Cependant, les défis mondiaux ont rendu ces questions plus pressantes, et en ont ajoutées d'autres. Suite à la crise économique, de nombreux gouvernements cherchent à réduire leurs dépenses en réduisant les effectifs publics, et en limitant le recrutement ainsi que les opportunités de promotion. Ceci peut permettre de se débarrasser de certains

effectifs improductifs. D'un autre côté, comment les administrations peuvent-elles s'assurer que leurs meilleurs éléments ne partent pas vers le secteur privé, qu'elles ne créent pas de déficit générationnel ou de pénurie future de compétences, qui pourraient affecter leur capacité à répondre aux défis à long terme ? Les gouvernements et les administrations publiques choisissent maintenant la nature et la forme des administrations publiques qu'elles souhaitent pour le futur. Qui, à l'intérieur d'une administration publique, veille sur les besoins futurs du service public dans son ensemble (concernant par exemple les TIC, les approvisionnements, la gestion des projets) ? Leurs informations sont-elles à jour ? Et leurs avis sont-ils entendus lors des décisions politiques qui peuvent influencer la fourniture des services ? Comment les pays qui possèdent un grand nombre de conseillers politiques et d'élu ont-ils abordé les défis concernant le développement des capacités et d'une mémoire d'entreprise dans le service public « permanent » ?

Soutenir la prise de décision fondée sur des données objectives : recueil et évaluation des données

Les défis auxquels sont confrontés les gouvernements ont des implications à long terme, et leurs solutions toucheront une grande partie de l'économie. En conséquence, des nombreux groupes d'intérêts essaient de promouvoir leur solution. Afin de mieux fournir une analyse empirique au gouvernement, le service public doit pouvoir facilement accéder et analyser des informations neutres et pertinentes. Les lobbyistes et les groupes influents ont souvent accès à des données et à des sources d'information alternatives qui peuvent être impartiales ou non. D'un côté, l'information est devenue plus facile à recueillir et à conserver depuis qu'elle est numérisée. D'un autre côté, la décentralisation et la fragmentation (et notamment l'utilisation de systèmes informatiques différents et incompatibles) dans les administrations rendent souvent difficile s'assurer la cohérence des données, compromettant ainsi les comparaisons. Il est important, afin d'améliorer l'étendue et la qualité des données disponibles, de renforcer les capacités des bureaux nationaux des statistiques. De même, le personnel impliqué dans l'élaboration des politiques pourrait être formé à analyser et à mener une évaluation critique des sources de données. Il faudrait probablement renforcer les liens entre le cycle politique et l'étendue et la qualité de l'information disponible dans les administrations publiques. Lorsque cela est possible, l'identification des données devrait être menée en tandem avec la planification de la fourniture des services, afin de maximiser la capacité à utiliser des données opérationnelles. Les coûts et bénéfices des demandes de rapports additionnels et/ou d'information de la part des ministères et du public doivent être étudiés, pour s'assurer qu'elles ne créent pas des charges inutiles. Enfin, les gouvernements pourraient envisager de rendre davantage de données publiques, afin d'en encourager l'analyse par des groupes de réflexion, des universitaires et des ONG.

Lier la prise de décision et l'application

La séparation entre la prise de décision et l'application des politiques a été une réforme courante dans de nombreux pays membres de l'OCDE. Mais la prise de décision et l'application sont les deux faces d'une même médaille, et les deux sont nécessaires pour qu'un programme ou une politique réussisse à atteindre ses objectifs. Malheureusement, leur séparation a souvent interrompu le flux de l'information, ce qui a parfois mené à des

politiques mal élaborées (ce qui rend leur application efficace difficile) et à des applications incomplètes ou partielles. Le cycle politique est fait de telle manière que les défis concernant l'application, la mise en œuvre et le respect des politiques existantes ou proposées, doivent être pris en compte aussi tôt que possible dans le processus de prise de décision. Alors que les enjeux montent avec la taille et la gravité de nombreux défis mondiaux, il serait important de rétablir le lien entre la prise de décision et l'application.

Comment réconcilier l'accent mis sur l'efficacité et l'efficience avec le respect d'autres valeurs fondamentales du service public ?

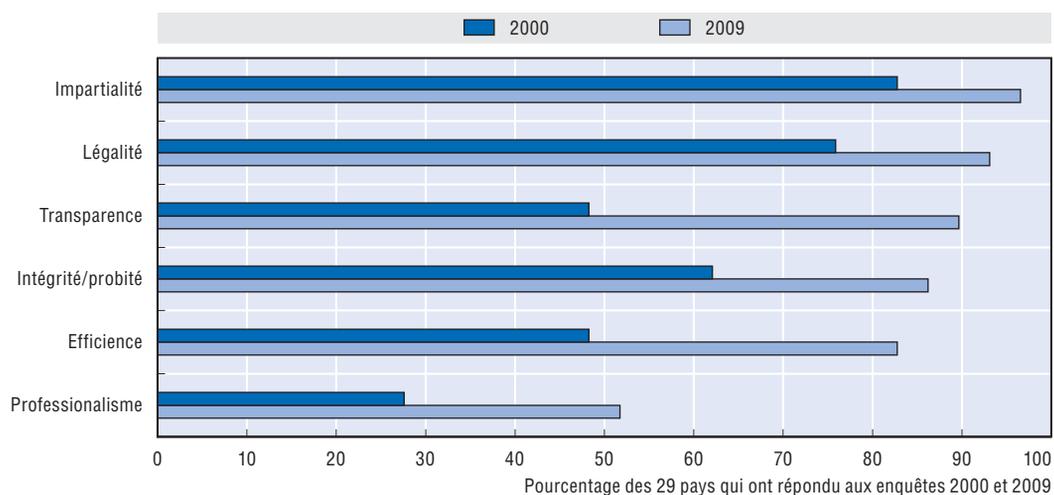
Depuis plus de 50 ans, les gouvernements ont été préoccupés par la performance, sa mesure et son amélioration. Plus récemment, ils ont tenté de définir la performance en termes d'efficacité et d'efficience. Ceci se prolongera sans doute, car l'accroissement des dettes publiques pourrait diminuer les fonds disponibles pour la fourniture de services publics, tandis que les administrations publiques se verront demander d'augmenter le niveau et la qualité de ces services. En conséquence, une attention plus grande sera probablement portée à la manière dont ces services sont fournis, à leur qualité, à leur pertinence et à leur coût : les citoyens et les entreprises en ont-ils pour leur argent ?

Cependant, l'ensemble actuel de défis mondiaux a aussi montré qu'il était important de ne pas définir la performance qu'en termes d'efficacité et d'efficience, et qu'il fallait prendre en compte la capacité des administrations publiques à respecter des valeurs fondamentales telles que la responsabilité, la transparence et l'équité. La performance « n'est pas un concept à signification unique et non ambiguë. Elle devrait être considérée comme un ensemble d'informations sur des réalisations qui ont une importance variable selon les différentes parties prenantes » (Boviard, 1996). Les gouvernements ne peuvent fournir des biens et services de manière efficace et efficiente sans faire en sorte que les valeurs de base d'un État démocratique et d'une économie en bon état de marche, telles que l'autorité de la loi, l'impartialité et l'intégrité, soient respectées. La capacité et la performance ne sont pas uniquement fondées sur les aspects strictement techniques de la gestion, mais dépendent de la manière dont ces aspects sont liés à d'autres valeurs publiques fondamentales. En conséquence, la gestion publique pourrait évoluer d'un point de vue technocratique, centré sur l'optimisation des performances techniques, à un point de vue plus large centré sur la gouvernance publique, qui réintégrerait les valeurs de base du service public, telles que l'intégrité, la transparence, la responsabilité, l'équité et la participation, à l'ensemble des instruments permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience.

Les valeurs sont à la base du service public. Elles sont contenues dans la culture des organisations, et se manifestent à travers les attitudes, les comportements des employés et la prise de décisions. Les valeurs guident le jugement sur ce qui est juste ou inapproprié dans la poursuite de l'intérêt général. De plus, les valeurs mentionnées dans les documents publics façonnent les attentes des citoyens à l'égard de la mission, de la vision et des activités quotidiennes des organisations du secteur public. Il est de plus en plus reconnu que les fonctionnaires publics ne sont pas uniquement motivés par une récompense financière de leur performance, et que les valeurs du service public jouent un rôle dans la promotion de la performance et de l'intégrité des administrations publiques.

En dépit de différences dans les contextes sociaux, politiques et administratifs, les valeurs mentionnées par les pays sont étonnamment similaires. Comme le montre le graphique 3, l'impartialité et le respect de la loi sont les premières valeurs du service public

Graphique 3. Valeurs fondamentales du service public fréquemment mentionnées (2000 et 2009)



Note : Les séries chronologiques ne sont pas disponibles pour la République slovaque.

Source : Enquête de l'OCDE sur l'intégrité (2000 et 2009). L'annexe D fournit des données selon chaque pays sur la manière dont les valeurs fondamentales sont communiquées aux agents de l'administration centrale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/733243123145>

dans les pays membres de l'OCDE au cours de la dernière décennie. Elles se distinguent fortement des valeurs du secteur privé, qui met l'accent sur la rentabilité et l'innovation (van Der Wal et Huberts, 2008).

Par ailleurs, il y a eu une évolution significative des valeurs fondamentales du service public mentionnées entre 2000 et 2009. Par exemple, le nombre de pays plaçant la transparence comme une valeur fondamentale du service public a presque doublé durant les dix dernières années, tandis que l'efficacité est également mentionnée comme une valeur fondamentale par les pays membres, ce qui reflète leur attention portée à la performance. Plus de 85 % des pays membres de l'OCDE ont réévalué et révisé leur déclaration des valeurs fondamentales du service public au cours de la dernière décennie, afin de suivre l'évolution des attentes de la société concernant la bonne gouvernance et un service public de plus en plus fondé sur les résultats. Alors que les fonctionnaires ont été impliqués dans ces révisions dans la majorité des pays membres de l'OCDE, la consultation du public a été bien moins courante : seulement dix pays ont consulté les citoyens au cours du processus de révision.

L'accent mis sur l'efficacité et l'efficience définit les administrations publiques avant tout comme une entité de production de services. Cependant, il s'agit d'un système institutionnel voué à remplir une multitude d'autres tâches, notamment la réglementation, le contrôle, la supervision et l'application. Lors de l'exercice de ces activités, des valeurs telles que le respect de la loi, les garanties de procédure, l'impartialité et l'égalité de traitement sont aussi importantes que l'efficacité et l'efficience. On peut de plus avancer que l'adhésion à des valeurs publiques de base est capitale, même pour la fourniture de services. L'efficacité prend en compte les performances concernant le respect des valeurs fondamentales du service public, par exemple l'impartialité des administrateurs lorsqu'ils déterminent l'éligibilité aux prestations de chômage ou de handicap.

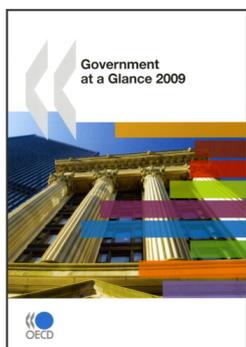
Pour élargir la définition de la performance afin d'y intégrer la manière dont les valeurs fondamentales sont respectées peut nécessiter une mise à jour des systèmes de gestion et de mesure. Cette mise à jour devrait éviter certains pièges. Les expériences de l'utilisation de mesures de performance dans les systèmes de gestion, aussi bien au niveau individuel qu'organisationnel, ont montré qu'elle pouvait avoir certaines conséquences inattendues. Par exemple, le fait de lier les performances à des incitations financières ou de carrière pouvait mener à des tricheries, entraînant la manipulation des données sur les résultats présentés (par exemple tricher au cours du processus de présentation, pour faire apparaître des résultats meilleurs qu'ils ne le sont en réalité), ou à une altération des résultats eux-mêmes (par exemple les employés ne se concentrent que sur les résultats qui seront mesurés). De plus, s'intéresser uniquement aux mesures de performance peut, de manière non intentionnelle, entraîner une baisse de niveau au lieu d'inciter à de meilleures performances.

Il pourrait être intéressant d'élargir la définition de la performance, étant donné les difficultés liées à la mesure de l'efficacité et de l'efficience. Ces deux notions nécessitent la disponibilité de données sur les moyens, les réalisations (« outputs ») et sur les résultats (« outcomes ») de l'action gouvernementale. Si la mesure des moyens a bien progressé et est maintenant standardisée dans les pays membres de l'OCDE, il existe par contre un débat constant au niveau international sur la manière de mesurer les résultats (« outcomes ») et réalisations (« outputs »), et sur celle d'utiliser ces mesures pour influencer les comportements individuels, organisationnels et systémiques. Il existe des avancées notables dans la mesure des réalisations (« outputs ») (nombre de vaccins fournis, par exemple) et des résultats (« outcomes ») (allongement de la durée de vie, par exemple) dans les secteurs de l'éducation et de la santé, mais peu de pays mesurent les réalisations (« outputs ») et les résultats (« outcomes ») dans d'autres domaines du secteur public, et ce qui est mesuré dépend des pays. Une analyse de l'efficience nécessite également un calcul des coûts selon une comptabilité d'exercice, pratiquée uniquement dans un petit nombre de pays (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande et Australie). La mesure de l'efficacité est également compliquée par des questions d'attribution : quelle est la part des résultats (« outcomes ») qui peut être attribuée à l'action seule des administrations publiques, et quelle est la part bénéficiant d'autres facteurs ?

Tenter de répondre à ces questions sera le défi, l'objectif et l'ambition des éditions futures de *Panorama des administrations publiques*. Au fur et à mesure que des données seront plus fréquemment disponibles, et qu'une analyse plus profonde des activités et stratégies des administrations publiques pourra être menée, *Panorama des administrations publiques* contribuera aux efforts des pays pour résoudre ces problèmes et tirer des leçons des leurs expériences respectives.

Notes

1. OCDE (2009) « Sub-National Dimension and Policy Responses to the Crisis », contribution à la réunion d'experts du Réseau de l'OCDE sur les relations financières entre les niveaux d'administration, OCDE, Paris, 12 juin, www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_35929024_1_1_1_1_1,00.html (en anglais uniquement).
2. Les outils mentionnés ne comprennent pas les effets indirects de mesures de relance nationales sur les finances infranationales (telles que les aides à des secteurs industriels spécifiques, mesures pour l'emploi, réductions de TVA, baisses d'impôts, diminution des contributions sociales, etc.).
3. OCDE (à paraître), « Improving the Outcomes from Regional Development Policy », *OECD Regional Outlook*, OCDE, Paris (en anglais uniquement).
4. OCDE (2002), « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la question budgétaire*, vol. 1, n° 3.
5. OCDE (2009), *Repenser les services d'administration électronique : approches centrées sur les usagers*, OCDE, Paris.



Extrait de :
Government at a Glance 2009

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264075061-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Défis actuels et futurs de la gouvernance publique », dans *Government at a Glance 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264061675-4-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.