

La Réforme de la Gestion publique et le développement économique et social

par
*Michael Keating**

1. Introduction

La plupart des pays Membres de l'OCDE se sont efforcés au cours des 10-15 dernières années de renouveler leurs systèmes et leurs structures de gestion publique. Certains ont pris le départ plus tôt que d'autres, et les points forts ont varié selon les traditions historiques et les institutions des pays. Il n'existe pas de modèle idéal de gestion publique, mais il apparaît très clairement que les pays concernés ont suivi et continuent de suivre des approches plus ou moins communes en matière de réforme de la gestion publique. Cela tient probablement au fait que les pressions en faveur de la réforme qui s'exercent sur eux ont été plus ou moins similaires.

En fait la réforme de la gestion publique n'est pas apparue *ex nihilo*. Elle constitue fondamentalement une réaction à l'insatisfaction croissante ressentie à l'égard de la capacité qu'ont les gouvernements d'assurer le développement

* Michael Keating est « *Visiting Fellow* » à l'*Australian National University*, et Secrétaire honoraire de l'*Australian Department of Prime Minister*.

économique et social. Les pays Membres de l'OCDE entreprennent de réformer leurs mécanismes de gouvernement parce qu'ils se préoccupent des performances de leur économie, de l'évolution des besoins et des demandes qu'expriment citoyens et institutions, et du déclin de la confiance à l'égard du système politique. Les facteurs les plus importants qui ont poussé aux réformes de la gestion publique au cours des 10 ou 15 dernières années ont correspondu à tout un ensemble de préoccupations :

- le niveau de la fiscalité, du déficit budgétaire et/ou de la dette publique était excessivement élevé, et susceptible de s'aggraver si on ne faisait rien ;
- trop souvent les programmes publics n'atteignaient pas leurs objectifs, et/ou étaient peu efficaces de sorte qu'ils ne représentaient pas un bon usage des deniers publics ;
- l'appareil administratif n'était pas suffisamment sensible aux besoins des clients, y compris ceux des ministres ;
- l'administration, pour sa part, faisait partie du problème, car elle était devenue trop massive et trop encombrante.

À ces préoccupations s'est récemment ajoutée la conviction croissante que le défi le plus important auquel les pays Membres de l'OCDE sont confrontés est de parvenir à ce que le Secrétaire général de l'OCDE a appelé un meilleur équilibre entre le développement économique et le développement social. Il existe notamment le risque que l'indispensable appui du public en faveur d'une économie ouverte et de l'ajustement structurel qui en est le corollaire ne sera préservé que si la politique économique est complétée par une politique sociale efficace. Parallèlement les mesures nécessaires d'assainissement budgétaire augmentent les contraintes qui pèsent sur la politique sociale, notamment lorsqu'il apparaît que celle-ci est appelée à masquer ou à réparer les échecs de la politique économique. Mais dans l'approche traditionnelle de la politique sociale, bien des aspects sont également perçus comme faisant partie du problème plutôt que comme sa solution, car on s'inquiète de plus en plus de voir que les aides fournies diminuent l'incitation à se « prendre en charge », que les bénéficiaires acquièrent une mentalité de dépendance et sont bel et bien encouragés à vivre en marge de la société. En fait la préoccupation redistributive traditionnelle de la politique sociale est en train d'être remplacée par l'inquiétude devant l'« exclusion sociale » de certains groupes que toute une série de facteurs rend socialement marginalisés.

La présente étude a pour but d'analyser et d'approfondir le plus possible les liens entre les réformes de la gestion publique et le développement économique et social. Comment les changements dans la gestion publique ont-ils été

influencés par le développement économique et social, et réciproquement que lui ont-ils apporté ? Il est indispensable de mieux comprendre ces questions pour bien cerner le rôle de la gestion publique parmi les grands thèmes du programme d'ensemble de l'OCDE que sont l'assainissement budgétaire, la croissance économique, le développement social ainsi que la gouvernance démocratique.

Chercher à dégager les liens entre le développement économique et social et la réforme de la gestion publique soulève un certain nombre de difficultés. Premièrement, bien qu'il y ait eu de sérieux efforts d'évaluation des réformes effectuées en Australie, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, dans la plupart des pays Membres de l'OCDE on n'a réalisé à l'heure actuelle qu'une quantité limitée d'études d'évaluation, la raison principale étant que les réformes ont été lancées de manière progressive. Il s'agit en grande partie de travaux de défrichage, dont la qualité s'améliorera avec le temps. Autrement dit, les réformes sont encore suffisamment récentes pour que dans bien des cas il soit prématuré de se prononcer sur leurs éventuelles incidences. De plus leurs responsables se sont préoccupés avant tout de leur lancement et n'ont pas eu suffisamment de temps pour analyser le passé. L'ampleur d'une évaluation systématique et exhaustive d'un aussi vaste ensemble serait à elle seule décourageante et hérissée de difficultés, dans la mesure où il faudrait aborder des domaines nouveaux et mettre au point de nouvelles techniques d'évaluation. En outre, certains pays ont pu avoir des doutes sur la justification d'un tel effort, car il y avait peu de chance que les gouvernements qui étaient à l'origine des réformes souhaitent remettre en cause leurs orientations principales. Le fait que de plus en plus de pays mènent des réformes selon des directions largement similaires laisse plutôt penser qu'il y a là un indice superficiel de succès.

Deuxièmement, l'ampleur et la nature des données susceptibles d'aider à apprécier l'incidence des réformes de la gestion publique varient considérablement d'un pays Membre à l'autre. C'est là principalement le reflet des différences de rythme et d'étendue des réformes selon les pays, mais cela traduit également l'importance variable accordée à la transparence et à la responsabilisation, considérées souvent comme un moyen d'imposer une discipline à l'exécutif ou à tel ou tel gestionnaire de programme. Il s'ensuit inévitablement que dans les références à des cas précis, les pays qui ont été les plus actifs quant à la réforme de la gestion publique et à la publication d'éléments relatifs aux résultats obtenus occupent une place disproportionnée.

En troisième lieu, il est fatalement difficile de décider de ce qu'il est possible d'imputer de manière quelque peu précise aux réformes de la gestion publique,

notamment en termes de causalité. Il est certes possible de décrire les changements intervenus dans les processus de gestion et dans les intentions qui les sous-tendent, mais le point réellement intéressant concerne la différence que ces changements ont apportée quant aux éventuels résultats de la politique économique et sociale et à leur efficacité. Il est néanmoins impossible de dire avec une quelconque certitude dans quelle mesure les changements effectifs dans les politiques ou dans les résultats seraient imputables à des changements concernant les processus de gestion publique.

Notre étude cherche en outre à déceler les préoccupations qui vont apparaître à l'avenir et les réactions qu'elles pourraient susciter. Ces diverses raisons lui confèrent un certain caractère spéculatif, et nombre de liaisons examinées peuvent être plausibles ou convaincantes sans être nécessairement prouvées.

Ce qui est raisonnablement certain, c'est que le but des réformes de la gestion publique a été de favoriser de meilleures politiques, de meilleurs programmes et de meilleurs résultats. La première partie de l'étude, qui décrit les réformes, s'attache donc principalement à montrer comment les pressions s'exerçant en faveur du développement économique et social ont fortement influencé la caractéristique des réformes de la gestion publique. C'est la nature des réactions à ces demandes d'un meilleur développement économique et social formulées par le public qui fournit peut-être l'articulation la plus forte avec la réforme de la gestion publique.

Les deuxième et troisième parties de l'étude examinent plus directement la contribution des réformes de la gestion publique au développement d'abord économique, puis social. Qu'a-t-on obtenu en matière de résultats améliorés ? Les réformes ont-elles tenu leurs promesses ? Comment la gestion publique pourrait-elle continuer à évoluer en réponse aux défis qui s'annoncent ? Sur ce dernier point, la troisième partie de l'étude, consacrée au développement social, ne peut manquer d'aborder la question de ce que l'on attend d'une politique sociale et du rôle de l'état à cet égard. Cette analyse n'a cependant pas pour objet de fournir une évaluation de la politique économique ou de la politique sociale.

Ce qui ressort de tout cela, c'est que la réforme de la gestion publique est nécessairement passée d'une vision relativement étroite axée sur l'administration des programmes pour englober des questions plus générales liées à la conception d'une politique. On se rend en effet compte de plus en plus que l'aboutissement favorable ou non des programmes administratifs dépend de façon primordiale des politiques qui ont mis en place ces programmes. De même les réformes de l'administration publique ne visent pas uniquement les administrateurs du

secteur public, mais ont de plus en plus pour objet d'améliorer les incitations et de modifier les réactions des individus et des organisations du secteur privé. La réforme de la gestion publique a donc dû élargir son champ d'action de façon à englober l'appareil décisionnel et son interaction avec le reste de la collectivité.

Il en est naturellement résulté un élargissement de la visée réformes pour lui faire couvrir les grands problèmes de la gouvernance, notamment les mécanismes décisionnels et les systèmes d'information qui ont donné leur forme aux programmes de l'administration. Il s'étend même maintenant au rôle de l'état et aux relations entre la puissance publique (et les différents niveaux d'administration), les organes législatifs, les groupes d'intérêts et le public. La thèse défendue ici est que l'on ne peut faire l'économie de ce type de problèmes si on veut aboutir à un meilleur équilibre entre la politique économique et la politique sociale grâce à des actions plus étroitement intégrées ayant entre elles une meilleure complémentarité. Ce sont ces grandes questions de gouvernance, dépassant la gestion des programmes publics, qui intéressent au premier chef la question-clé : comment adapter la démocratie moderne de façon à aider les pays à résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. La dernière partie de l'étude amorce en conséquence une réflexion sur ces grandes articulations entre réforme de la gestion publique et gouvernance démocratique et sur leur portée à l'égard du développement économique et social.

En résumé le champ couvert par cette étude est forcément large, mais on s'y intéresse tout particulièrement aux points suivants :

- la façon dont les exigences de l'action gouvernementale ont influé sur les orientations de la réforme de la gestion publique ;
- la mesure dans laquelle la mise en place de nouvelles procédures et de nouveaux systèmes d'information a amélioré la qualité et la transparence de la prise de décision publique, et conduit (du moins on peut l'espérer) à une attitude plus favorable du public à son égard ;
- les perspectives d'allègement du fardeau que supporte l'état par la création de meilleures incitations à l'initiative personnelle, à l'efficacité et à l'efficacité au sein des programmes publics ;
- les liens avec la gouvernance démocratique.

2. Les contours de la réforme de la gestion publique

Pour éclairer la nature des liens qui existent entre la réforme de la gestion publique et la politique économique et sociale, le mieux est peut-être d'examiner

dans quelle mesure elles ont des fondements intellectuels communs, et sont confrontées à des problèmes interdépendants qui exigent une réponse intégrée. Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE la réforme de la gestion publique a donc entraîné un changement de mentalité de grande ampleur, pour répondre à un nouveau paradigme de la gestion publique qui s'efforce de combiner les pratiques modernes en matière de gestion et la logique économique tout en préservant les valeurs centrales du service public. Ce nouveau paradigme de la gestion publique privilégie les résultats en termes d'optimisation de la dépense publique, qu'il s'agit d'obtenir grâce à la gestion par objectifs, au recours au marché et aux mécanismes de type marché, à la concurrence et au libre choix, à quoi s'ajoutent les transferts de compétences à travers une meilleure concordance entre autorité, responsabilité et contrôle.

À la place de l'ancien paradigme, qui était dominé principalement par les processus et par les règles et mettait l'accent sur la hiérarchie, ses décisions et ses contrôles, le nouveau contexte de la gestion publique présente les caractéristiques suivantes :

- un accent mis sur les résultats exprimés en termes d'efficacité, d'efficacé, de qualité du service et de concordance entre les bénéficiaires souhaités et les bénéficiaires effectifs d'une politique ;
- une gestion décentralisée faisant mieux concorder autorité et responsabilité, de façon à ce que les décisions concernant l'allocation des ressources et les prestations de services soient prises au plus près du terrain, en ménageant des possibilités de remontées d'informations de la part des clients et autres catégories d'intérêts ;
- un accent plus fortement mis sur le client, et la possibilité de choisir qui lui est offerte par l'instauration d'une vraie concurrence au sein de l'administration ainsi qu'entre les organisations du secteur public et leurs homologues non administratifs ;
- des assouplissements permettant d'examiner des substituts plus efficaces à l'offre directe de services ou à la réglementation, tels que les instruments de type marché – redevances d'utilisation, bons (vouchers) et vente de droits de propriété ;
- une responsabilité à l'égard des résultats et du respect des voies légales, de préférence à l'application d'une série de règles précises, avec en corollaire la gestion du risque se substituant au refus du risque.

Ces changements tout à fait essentiels intervenus dans le contexte de la gestion reflètent la place éminente faite à la dimension de l'offre, qui a tant pola-

risé l'attention dans les stratégies de développement économique au cours des vingt dernières années, et sont également liés à l'adoption d'une politique sociale plus active, davantage ciblée sur les besoins de l'individu et le progrès recherché par le biais de l'effort personnel. Il en résulte que la réforme de la gestion publique est nécessairement très large, et qu'elle recouvre non seulement les changements visant à accroître l'efficacité et l'efficacités des administrations publiques, mais également les réformes qui tendent à améliorer les incitations à la performance dans le secteur privé et dans l'ensemble de la collectivité. Ajoutons que bien des changements opérés dans le contexte de la gestion publique ont impliqué des modifications dans les programmes publics pour y introduire par exemple de nouveaux modes de financement ou de contrôle financier, de façon à ce que les clients de l'administration aient davantage d'influence ou que de meilleures incitations s'exercent sur les prestataires. Ces caractéristiques essentielles des réformes de la gestion publique entendue au sens large vont être approfondies ci-après grâce à l'examen des changements intervenus dans un certain nombre de domaines précis.

2.1. Renforcement de la capacité de conception

S'agissant d'aboutir à une meilleure intégration de la politique économique et de la politique sociale, les réformes de la gestion publique les plus importantes sont peut-être celles qui ont trait au renforcement de la capacité de conception des politiques publiques. C'est principalement au centre du gouvernement qu'incombe la coordination des politiques, de sorte que toutes les améliorations apportées à l'intégration de la politique économique et de la politique sociale influenceront très vraisemblablement le rôle des organismes centraux, le fonctionnement du conseil des ministres voire l'appareil gouvernemental. Cependant les réformes qui affectent la capacité de conception ne se limitent pas aux aménagements internes de la gestion des affaires publiques. C'est en fait dans ce domaine que les réformes peuvent le plus facilement laisser leur marque sur les grandes questions de gouvernance, sur les relations entre services et entre niveaux d'administration, et sur les rapports avec le public. C'est pourquoi les réformes peuvent présenter dans ce domaine un caractère particulièrement délicat, et les ministres ont souvent joué un rôle important dans leur élaboration.

Dans la mesure où ils sont de notoriété publique, les points de vue des ministres à l'égard des réformes de la gestion publique, et notamment ce qu'ils pensent de l'impact desdites réformes sur la conception des politiques, revêtent un intérêt particulier. La plupart des ministres ont été généralement favorables

aux réformes et, ce qui est intéressant, notamment lorsque les changements avaient été faits à l'initiative de leurs prédécesseurs.

C'est dans les approches suivies dans le renforcement de la capacité de conception des politiques que les différences entre les pays Membres de l'OCDE sont probablement les plus accentuées. Étant donné cependant le processus d'apprentissage par lequel tous les pays passent actuellement, on peut tirer certaines leçons des expériences des autres pays. Il devrait au minimum être possible de mieux comprendre ce qui peut ou ne peut pas marcher ailleurs, et il semble bien en fait que certains thèmes communs apparaissent en ce qui concerne l'élaboration d'une meilleure capacité de conception des politiques.

Deux idées ressortent particulièrement, à savoir : 1) qu'un certain nombre de réformes visent à alléger le fardeau pesant sur les ministres et le centre du gouver-

Encadré I. Les points de vue des ministres

En **Finlande**, dans le cadre d'un examen des réformes de la gestion publique, on a eu connaissance des points de vue d'une précédente commission interministérielle chargée du pilotage et du suivi des réformes. Les ministres ont estimé que les orientations générales de la politique de réforme étaient correctes, et que les principaux résultats obtenus avaient été une rationalisation de l'administration, une augmentation de l'efficacité et une place accrue faite à la notion de service.

En **Nouvelle-Zélande**, on a admis l'orientation fondamentale des réformes et estimé que la performance du secteur public s'était améliorée, mais certains ministres ont jugé que les réformes avaient eu une incidence défavorable sur certains aspects de l'intérêt collectif, comme la coordination des politiques, les fonctions d'aide à la décision, notamment en ce qui concerne la qualité des circuits d'information pour les choix publics. C'est pourquoi on a depuis lors lancé d'autres réformes destinées à renforcer la gestion stratégique et la coordination globale des politiques.

En **Australie**, le précédent gouvernement a clairement indiqué qu'il était particulièrement satisfait, en premier lieu, des changements qu'il avait opérés pour rationaliser le nombre des ministères et améliorer de ce fait la coordination gouvernementale et l'orientation stratégique du cabinet, et ensuite, plus généralement, des changements destinés à améliorer le processus budgétaire. Le gouvernement suivant a conservé l'essentiel de ces changements, et le Premier ministre a commenté en outre dans des termes favorables la façon dont le service public était devenu plus réceptif tout en conservant son professionnalisme.

nement de façon à leur permettre de se concentrer sur l'élaboration et la coordination des politiques ; et 2) que des améliorations sont apportées à la qualité et à l'exhaustivité des informations fournies sur lesquelles les choix politiques sont fondés. Le souci d'améliorer par ces deux voies la capacité de conception des politiques a de son côté donné lieu à toute une série de réformes concernant :

- l'appareil gouvernemental ;
- le rôle des agences centrales et des procédures interministérielles ;
- la nature des informations recherchées ;
- la consultation des autres parties concernées, notamment le rôle du législateur.

2.1.1. *L'appareil gouvernemental*

Ces dernières années un certain nombre de pays Membres de l'OCDE ont apporté des changements dans l'appareil gouvernemental, avec entre autres objectifs le souci d'améliorer la capacité de conception des politiques. Ainsi l'Australie et le Canada ont diminué le nombre de leurs ministères en regroupant plusieurs ministères distincts mais étroitement liés. La coordination des politiques s'en est trouvée grandement améliorée dans les secteurs concernés, et la charge pesant sur le conseil des ministres a été allégée dans la mesure où moins de conflits internes sont maintenant soumis à arbitrage.

D'autres changements, eux aussi motivés par le désir de permettre au conseil des ministres de se concentrer sur les enjeux stratégiques concernent la séparation entre conception des politiques et prestation de services. C'est une approche que les pays scandinaves ont traditionnellement suivie à maintes reprises, mais ces dernières années des pays tels que le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ont créé des agences distinctes pour fournir des services d'un type bien défini, tandis que les ministères sont censés se tenir à l'écart de la gestion quotidienne de façon à pouvoir se concentrer vraiment sur les tâches de conception. Un certain nombre d'autres pays Membres de l'OCDE ont partiellement suivi cette même voie, mais on s'interroge sur la qualité future de la fonction de conseil si cette séparation affaiblit l'interaction entre l'opérationnel et l'aide à la décision. Une telle séparation peut en outre réduire la marge de flexibilité des ministres lorsqu'il s'agit d'adapter une politique en réponse à de nouvelles situations ou à de nouvelles idées.

Les transferts de compétences en matière de prestation de services à un autre niveau (inférieur) d'administration représentent un autre moyen d'alléger le

fardeau pesant sur l'état et lui permettre de se concentrer sur les grandes orientations stratégiques. Les pays Membres de l'OCDE à système politique fédéral ont traditionnellement suivi cette voie, sans toujours y réussir. Cependant les États-Unis et le Canada ont au cours de ces dernières années transféré d'importantes attributions respectivement à leurs états et à leurs Provinces, et l'Australie a adopté une nouvelle approche concertée entre le niveau fédéral et les états pour opérer une rationalisation de leurs fonctions et attributions respectives. De même dans les pays à état unitaire comme le Japon, la France et l'Italie, ainsi qu'en Espagne et en Grèce, on s'est efforcé d'accroître les pouvoirs des collectivités régionales, d'abord pour alléger la tâche de l'état, mais également pour que les décisions sur des enjeux essentiellement locaux soient prises au plus près des populations directement concernées.

2.1.2. *Le rôle des organismes centraux et des procédures interministérielles*

Les réformes concernant les organismes centraux et le conseil des ministres ont eu pour objectifs majeurs d'alléger le contrôle des détails opérationnels exercé à partir du centre, de manière à focaliser à nouveau l'attention du centre du gouvernement sur ses missions propres, qui sont la coordination et la définition des politiques et des priorités dans les cas où une approche globale est rendue nécessaire par l'importance des interactions entre politiques qui sont en jeu. L'expérience laisse penser que lorsque cette tâche est bien faite, le pouvoir du centre s'en trouve renforcé dans la mesure où de nombreux mécanismes de contrôle antérieurs ne servaient qu'à fragmenter les responsabilités de sorte que personne en fait n'était responsable. Dans les périodes de changement rapide la nécessité de faire respecter l'autorité des ministres et du gouvernement s'impose évidemment avec une force particulière. Les décisions requises en matière de réformes de structures et d'élaboration des mesures d'ordre économique et social ne peuvent aboutir que si l'impulsion vient des ministres.

Se concentrer ainsi de manière plus affirmée sur les dimensions stratégiques de l'action gouvernementale ne peut que renforcer l'autorité et l'influence des ministres. Lorsque les ministres énoncent clairement leurs objectifs et leurs valeurs l'appareil administratif est mieux en mesure de réagir en fournissant les avis d'expert portant sur ce que les ministres essaient précisément de réaliser. L'administration devient de ce fait plus réceptive au gouvernement alors au pouvoir, au lieu d'essayer de supputer les intentions des ministres et de faire du même coup intervenir ses valeurs et objectifs propres. Pour répondre à ces préoccupations la Nouvelle-Zélande a ainsi mis en place tout un système de gestion

stratégique qui s'attache à favoriser le dialogue entre les ministres et leurs services en articulant les résultats clefs attendus des hauts responsables des ministères et les objectifs stratégiques à long terme du gouvernement.

Les gouvernements ont également procédé à des expériences avec leurs procédures interministérielles de façon à ce que les dossiers les plus délicats soient mieux traités. On peut ainsi faciliter les choix difficiles qu'imposent de fortes réductions des déficits budgétaires si la procédure budgétaire est pilotée par un petit groupe de ministres partageant les mêmes idées, avec la participation ou l'appui du Premier ministre, avant que l'ensemble du gouvernement ne soit saisi pour approbation. Un tel groupe peut non seulement être chargé d'atteindre les objectifs budgétaires indispensables, mais servir de vecteur pour la formulation d'excellentes politiques.

Le rôle propre des organismes centraux consiste alors à coordonner les avis présentés au gouvernement de façon à ce que l'ensemble des faits et des points de vue pertinents soient soumis à l'attention des ministres sous une forme aisément compréhensible. La responsabilité essentielle de ces organismes est de veiller à ce que les décisions prises en conseil des ministres le soient en connaissance de cause. Un principe fondamental est qu'il ne doit y avoir aucune surprise, ni au moment de l'examen en Conseil des ministres, ni ultérieurement. En outre, les organismes centraux ont pour mission de penser à l'avenir et d'attirer l'attention sur les problèmes futurs et sur les incohérences entre les politiques suivies. À ce titre, les organismes centraux ont joué un rôle de catalyseur dans la mise au point des politiques, mais conformément à l'orientation générale des réformes, il est de plus en plus reconnu que cela ne doit pas aller jusqu'à dépouiller les ministres et leurs services de leur responsabilité.

2.1.3. Une meilleure information pour l'élaboration des politiques

La qualité de l'information utilisée pour l'élaboration des politiques est étroitement liée aux réformes budgétaires et financières commentées ci-après. Le point essentiel est que le fait de se concentrer sur les résultats a obligé à définir plus clairement les objectifs des programmes, puis à élaborer des mesures ou des indicateurs de performance servant de référence pour apprécier l'efficacité et l'efficacité avec lesquels on progresse vers ces objectifs. Au Canada, par exemple, un vaste système d'« Examen des programmes » a procédé à l'examen de l'ensemble des programmes ; la mesure des performances et leur contrôle sont maintenant mieux intégrés à la gestion des dépenses, à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des programmes. De même, en Australie, en Finlande, en

Nouvelle-Zélande et en Suède, les comptes rendus qu'imposent leurs systèmes budgétaires doivent maintenant comporter des références aux produits et aux effets, et même s'il subsiste bien des lacunes, la qualité de l'information s'améliore progressivement.

Cependant, rien de tout cela n'est facile et il y a le risque que ce que l'on mesure détermine ce que l'on va faire. L'information sur les performances peut certes améliorer le processus de décision, mais le jugement de fond sur la politique suivie garde une grande importance lorsqu'il s'agit d'évaluer et d'utiliser l'information sur les performances dont on dispose. Lorsque la qualité des informations annuelles qui arrivent est insuffisante pour permettre d'examiner à fond une politique, les pays peuvent lancer un programme périodique d'évaluations d'une plus grande ampleur et grâce auquel on pourra examiner de manière plus poussée les enjeux. En cas de nécessité on peut les compléter également par de grandes études menées à l'extérieur de l'administration. En Australie, par exemple, toutes les agences sont tenues de préparer des plans d'évaluation glissants couvrant les trois à cinq prochaines années, et une proportion élevée des décisions tendant dans chaque budget à infléchir une politique ont résulté de la prise en considération de ces plans.

Ces améliorations touchant la qualité de l'information sur les performances parvenant par les moyens les plus divers, ne visent pas seulement à répondre aux besoins immédiats des décideurs, mais elles doivent également conforter l'importance nouvelle accordée à la responsabilité au regard des résultats obtenus. Cet accent mis maintenant sur la nécessité de se justifier est un trait important des réformes de la gestion publique, car elle constitue, dans le cadre de celles-ci, une contrepartie essentielle aux transferts de compétences bénéficiant aux gestionnaires. Mais à plus longue échéance, le fait que cette information améliorée sur les performances soit publiquement accessible doit aussi aider à mener de meilleures politiques, à la fois en faisant appel à un ensemble plus large de conseils pertinents et en maintenant le service public à un niveau élevé.

2.1.4. *Une consultation améliorée*

La consultation lors de l'élaboration d'une politique, notamment auprès de ceux qui sont les plus directement concernés, n'est pas chose nouvelle. En fait, comme on l'a signalé dans *Consultation et Communications* (OCDE, 1997a), plusieurs pays Membres de l'OCDE ont prévu, dans la constitution ou dans la loi, des droits de consultation publique, notamment aux États-Unis, en Finlande, au Portugal, en Suède, et en Suisse.

Pour réagir à la baisse de confiance du public dans l'administration, et au fait que les citoyens sont moins enclins à avoir « foi » dans les pouvoirs publics, on a évolué dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE vers un processus décisionnel plus ouvert et plus participatif. On est allé au-delà de l'« approche corporatiste » qui avait amené d'importants groupes économiques de certains pays Membres de l'OCDE à adopter un éventail plus varié d'intérêts et de besoins.

Il y a naturellement des risques évidents de voir le processus décisionnel accaparé par des intérêts particuliers ou déjoué d'une façon ou d'une autre, ou que la puissance publique devienne le jouet des sondages d'opinion et évite de prendre les décisions nécessaires mais difficiles qu'impose l'intérêt public. À l'inverse, la consultation peut aider à éviter des erreurs, notamment dans des domaines de haute technicité. Elle peut également contribuer à l'éducation du public sur la véritable nature des options et des choix en cause, et aller même jusqu'à permettre la mise sur pied d'une coalition favorable à l'action du gouvernement lorsque des décisions difficiles sont nécessaires.

C'est peut-être pour refléter l'ensemble de ces considérations que le récent Colloque ministériel de l'OCDE sur l'avenir des services publics a souligné que les autorités gouvernementales doivent conserver une certaine maîtrise des procédures de consultation, notamment quant aux méthodes, au calendrier, au choix de ceux que l'on consulte et à la nature des questions que l'on pose. Il apparaît que la participation du public doit tout au plus compléter plutôt que remplacer les processus politiques traditionnels ; à l'heure actuelle le rôle de la consultation se borne souvent semble-t-il à éclairer le débat sur les choix sans en déterminer les résultats : au bout du compte c'est le gouvernement qui met en balance les différents points de vue et qui prend la décision finale.

2.2. De meilleurs résultats budgétaires

Le budget annuel de l'état est naturellement le principal vecteur par lequel s'expriment les priorités gouvernementales. Au mieux le système de gestion budgétaire que l'on adopte peut aider le gouvernement à prendre des décisions se traduisant par une allocation des ressources cohérente avec ses priorités. Au pire, en revanche, le système peut être tellement dysfonctionnel que les ressources sont réparties au cas par cas sans refléter la moindre prise en considération des priorités gouvernementales. En outre le système de gestion financière à partir duquel le budget est d'abord élaboré puis mis en œuvre exerce une forte influence sur les structures, les procédures et l'esprit de la gestion.

2.2.1. *Les décisions budgétaires*

Il n'est donc pas étonnant que dans beaucoup de pays Membres de l'OCDE les réformes de la gestion publique des 10 à 15 dernières années se soient fortement concentrées sur la gestion financière et les systèmes budgétaires. La qualité des décisions prises s'est améliorée grâce à un resserrement de la discipline budgétaire dont le but a été que toutes les propositions de dépenses et d'économies soient dans la mesure du possible examinées simultanément de façon à ce qu'elles soient en compétition sur la base de leurs mérites respectifs. Dans la presque totalité des pays Membres de l'OCDE la discipline nécessaire pour parvenir à l'équilibre souhaité entre dépenses publiques et dépenses privées a été à tel ou tel moment assurée en définissant et en imposant des objectifs budgétaires à un niveau global, comme par exemple l'ampleur du solde budgétaire ou la part des dépenses ou des recettes publiques dans le PIB, ou encore en formulant un chiffre normatif d'économies budgétaires à réaliser. À l'heure actuelle les pays européens désireux d'adopter la monnaie unique se sont engagés à atteindre un certain nombre d'objectifs financiers qui leur imposent une discipline non négligeable. Pour qu'un tel système marche, il faut cependant que toutes les décisions relatives aux dépenses ou aux impôts soient dans la mesure du possible regroupées dans un exercice décisionnel unique et intégrées dans un cadre financier commun tel que le budget annuel, ce qui réduit le nombre des entités hors budget et permet vraiment de concilier les différentes décisions avec le ou les objectifs globaux.

Une autre disposition propre elle aussi à encourager à une certaine modération consiste à pousser les ministres à ne pas proposer de mesures nouvelles à moins qu'ils ne puissent les financer en économisant des crédits sur d'autres chapitres budgétaires. Au Canada, par exemple, le nouveau Système de gestion des dépenses impose aux ministères de financer toute initiative ou toute priorité nouvelle en redéployant leurs crédits, ce qui crée une incitation de plus à l'efficacité. Dans les pays scandinaves, l'Australie et le Royaume-Uni, on a procédé à l'extension de ce type d'approche pour permettre au ministre concerné de choisir la meilleure manière d'atteindre un objectif d'économies prédéterminé ou de répartir dans le détail les crédits entre programmes lorsque le gouvernement introduit des mesures nouvelles importantes. Ce transfert de compétences à chaque ministre a l'avantage d'alléger le travail du conseil des ministres en permettant aux différents membres du gouvernement de fixer des priorités au sein de leurs attributions. Il aide également les ministres à se sentir davantage en charge de décisions qui sont parfois difficiles à prendre, ce qui contribue à préserver la solidarité gouvernementale.

Comme on l'a noté plus haut, la qualité de l'information servant à préparer le budget dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE s'est améliorée par la mise en place d'indicateurs de performance et d'évaluations de programme. On veille également à bien faire ressortir le coût total des services grâce à la création de systèmes de tarification interne intégrant le coût de nombreuses prestations de services qui étaient auparavant mises à titre gratuit à la disposition des responsables de programmes. Certains pays, en particulier l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Islande, ont élargi cette idée en passant à la comptabilité d'engagements et en renonçant à la comptabilité de caisse qui avait traditionnellement la préférence des gouvernements. L'objectif visé est que les décisions prises soient dûment informées des véritables coûts des programmes, de façon à améliorer l'allocation et la gestion des ressources.

De même, une transparence accrue de l'information aide la prise de décision et renforce en outre la discipline budgétaire qui s'impose. Par exemple, la présence d'un cadrage budgétaire pluriannuel signifie que les ministres et le public sont pleinement informés des coûts totaux des mesures nouvelles, et pas simplement des coûts pour la première année, qui sont souvent d'une modestie trompeuse. De plus un certain nombre de pays Membres de l'OCDE, notamment l'Australie, les États-Unis, les Pays-Bas et la Suède, ont utilisé pour faire respecter la discipline budgétaire une série de prévisions budgétaires fiables et solides montrant ce que serait le niveau minimum des coûts à politique et programmes inchangés. Un comportement responsable en matière de discipline financière peut être grandement encouragé en faisant connaître les prévisions de dépenses publiques, voire même de recettes publiques. Ainsi en Australie chaque budget est accompagné de tableaux montrant dans quelle mesure la série actuelle de prévisions budgétaires se distingue de la précédente série, en faisant ressortir la part imputable aux décisions du gouvernement et celle qui est imputable à des facteurs dont le gouvernement n'a pas la maîtrise directe.

2.2.2. Les améliorations dans l'allocation et dans la gestion des ressources

Une série de prévisions budgétaires solides pour chaque programme et pour les frais de fonctionnement de chaque agence constitue la base essentielle des transferts de compétences des agences centrales au profit des responsables de programmes. Comme l'ont constaté un certain nombre de pays, notamment l'Australie, le Canada, le Danemark, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, on peut conserver un certain contrôle en insistant sur le strict respect du montant total de crédits alloués, auquel s'ajoute un cadrage à base d'objectifs de performance, d'incitations et de mesure des performances, au lieu d'avoir des agences

centrales épluchant les détails et auxquelles on demande d'approuver maintes variations mineures apportées aux programmes, aux dotations en personnel et aux coûts de fonctionnement. Au sein des agences, on peut alors créer des centres de coûts individualisés, de manière à ce que les responsables de terrain aient la responsabilité du non-dépassement de leurs plafonds de crédits au lieu de reporter cette responsabilité financière sur les services budgétaires chaque fois qu'il y a insuffisance de crédits. Un cadrage budgétaire pluriannuel permet également de mieux planifier les dépenses sur programmes. Les gestionnaires peuvent procéder à des reports de crédits, ce qui diminue les gaspillages liés à la course à la dépense en fin d'année par laquelle les gestionnaires cherchent à ne pas être pénalisés dans le prochain budget pour ne pas avoir consommé tous leurs crédits. Dans certains pays les gestionnaires peuvent également anticiper sur les crédits du prochain exercice ce qui leur permet de réagir avec plus de souplesse à des circonstances imprévues. Les agences sont ainsi tenues pour responsables des résultats obtenus à l'aide des fonds mis à leur disposition au lieu de n'être responsables que de l'administration desdits fonds.

Ces changements en matière de gestion financière ont sérieusement modifié la mentalité du service public dans les pays Membres de l'OCDE où ces réformes ont été menées à bien. Les cadrages budgétaires pluriannuels fournissent à la programmation une base plus stable, et l'incitation à rechercher des gains d'efficacité est renforcée lorsque les gestionnaires peuvent escompter qu'on les autorisera à conserver une partie des sommes ainsi économisées. Un certain nombre de pays Membres de l'OCDE, dont l'Australie, le Danemark et la Suède, ont mis en place des accords de ressources et/ou une formule de dividende d'efficacité qui assure une répartition équitable des gains de productivité entre les finances et l'agence concernée, et incite les gestionnaires à ne pas relâcher leurs efforts de recherche d'une plus grande efficacité.

La déconcentration des pouvoirs a pour contrepartie une plus grande responsabilisation. Les gestionnaires doivent être en mesure de montrer qu'ils ont affecté leurs ressources en visant le meilleur rapport qualité-prix. La mise au point de mesures et d'indicateurs de performance, et la réalisation d'un cycle régulier d'évaluations visant à déterminer l'efficacité doivent faire partie des responsabilités de tout gestionnaire. En Nouvelle-Zélande les crédits accordés à chaque agence reflètent le niveau de produits sur lequel on s'est mis d'accord ; au Royaume-Uni les accords annuels de performance précisent les objectifs de performance par rapport auxquels l'agence sera jugée.

Pour répondre aux exigences du développement économique et social, il n'est cependant pas toujours suffisant d'évaluer l'efficacité et l'efficacité

programme par programme. Mieux vaut alors élargir le champ des évaluations pour qu'elles englobent des groupes de programmes apparentés, en allant même éventuellement jusqu'à réexaminer les objectifs des programmes. On peut alors être amené à s'interroger sur les besoins que l'état devrait prendre en charge (et les besoins de qui ?), et à se demander comment les satisfaire au mieux. La conséquence est que l'assainissement budgétaire, par exemple, bénéficie d'une sélectivité plus rigoureuse des dépenses visant à mieux protéger la situation des plus nécessiteux dans la limite des crédits disponibles.

L'autre ensemble important de réformes destiné à améliorer l'allocation des ressources en matière budgétaire, à faciliter la déconcentration et à alléger les contrôles des organismes centraux correspond à diverses initiatives tendant à créer des marchés internes et externes. L'introduction de la concurrence par le biais de la sous-traitance peut s'appliquer à la fois aux services que l'administration acquiert pour le compte d'autrui et à ceux qu'elle acquiert pour son compte, mais c'est dans cette dernière catégorie que les contrôles centralisés ont été les plus directifs, peut-être parce qu'il y a quelque chose de délicat dans le fait que des fonctionnaires semblent prendre des décisions de leur propre chef sur des niveaux de services. Cependant l'introduction d'une facturation à l'usager de services tels que les locaux, les parcs automobiles et l'imprimerie, qui était traditionnellement internes à l'administration, signifie qu'au lieu d'un organisme central attribuant des locaux à chaque agence et déterminant en fait les besoins et les normes de chacune, les agences peuvent décider par elles-mêmes de ce dont elles ont besoin en fonction de ce qui représente la façon la plus efficace de dépenser leur budget, et elles assument ensuite la responsabilité de ces décisions. Dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE les services communs sont maintenant facturés de cette manière, et on a généralement constaté que la demande a chuté lorsque les usagers ont été confrontés aux signaux des prix, ce qui laisse penser que les contrôles centralisés antérieurs n'étaient pas totalement efficaces au regard de leur objectif affiché d'empêcher les gaspillages. Compte tenu du recours croissant à la facturation des usagers dans les pays membres, l'OCDE a élaboré *La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs pour une meilleure pratique* (OCDE, 1998).

L'introduction de cette facturation a inévitablement conduit à enquêter sur les possibilités de recours aux appels d'offres et de développement de la sous-traitance. En un sens cette dernière n'est pas particulièrement nouvelle, car depuis 50 ans ou plus elle est devenue pratique courante en matière de routes et de bâtiments. Ce qu'il y a de nouveau dans les initiatives récentes de sous-traitance, c'est le type de domaines dans lesquels on l'introduit maintenant. Mais à partir du

moment où l'on crée des marchés internes pour des services communs, c'est un prolongement assez naturel que de s'enquérir des possibilités de sous-traiter ces services, ainsi que d'autres, en dehors du secteur public.

Cette recherche de mécanismes de type marché n'a pas seulement visé à accroître l'efficacité et à abaisser les coûts, même si ce sont des objectifs incontestablement importants. Elle a également correspondu à une tentative délibérée de pousser à plus de choix et à plus de concurrence. Pour une large part le secteur public n'a généralement pas été exposé à la concurrence, et a en outre tendance à manquer d'efficacité, de sorte que l'on s'inquiète de ce que les prestataires publics ne sont pas suffisamment attentifs aux besoins des clients. En fait les fonctionnaires ou ceux qui parlent en leur nom ont trop souvent assimilé ce qui est bon pour eux à ce qui est bon pour leurs clients.

C'est ce qui a conduit certains gouvernements, qui n'en continuent pas moins à se considérer comme étant responsables du financement de certains services au profit de groupes bien déterminés, à accorder plus d'attention à la distinction entre le *financement* d'un service et la *fourniture* d'un service. Ici encore les gouvernements ont depuis longtemps acheté certains services auprès de fournisseurs privés pour le compte de certains groupes de citoyens, comme dans le cas du remboursement des dépenses médicales ou des aides aux locataires de logements privés. Cependant l'intérêt récemment manifesté à l'égard d'un élargissement de cette distinction entre acheteur et fournisseur relève d'un effort beaucoup plus conscient et délibéré d'encourager la concurrence, le libre choix, et la réceptivité des administrations. Il est motivé par l'insatisfaction que suscitent l'approche traditionnelle en matière de services, notamment sociaux, et l'incapacité visible de créer les incitations propres à maîtriser les coûts ou à répondre convenablement aux besoins des clients.

Lorsque l'on craint que le client ne soit pas toujours suffisamment informé pour être le meilleur juge de ses besoins, comme dans le cas des services médicaux ou des programmes d'éducation et de formation, un financement public peut être accordé à un praticien doté d'un budget (*fund-holder*) qui interviendra en tant qu'acquéreur pour le compte d'un groupe de clients. À l'inverse, lorsqu'il n'y a pas de raison de mettre en doute la souveraineté du consommateur, comme en matière de garde des enfants, il est possible de remettre au client que l'on a choisi un bon qui lui donnera droit à une quantité et à une qualité déterminées de services, ou de lui rembourser simplement une certaine proportion de la dépense qu'il a consacrée à ces services.

De telles initiatives en sont encore au stade expérimental, et elles ne sont pas elles-mêmes dépourvues de problèmes touchant le cadre de réglementation propre à assurer la qualité du service, les droits d'accès et la maîtrise des coûts. Il n'en reste pas moins que lorsque les gouvernements testeront le caractère souhaitable et réalisable de la sous-traitance, il est probable qu'ils prendront leurs décisions à partir des réponses apportées à des questions pratiques de ce genre au lieu d'adopter par avance une position hostile ou favorable sur des bases purement idéologiques.

2.3. La transformation en société et la privatisation des entreprises publiques

En dehors des États-Unis, les entreprises publiques ont d'habitude constitué une très grande part du secteur public, et en 1980 elles représentaient encore la moitié et souvent bien plus que la moitié de l'emploi public total. Ces entreprises ont été créées lorsqu'on a estimé que le marché constituait un monopole naturel, comme la production d'électricité et de gaz, la distribution d'eau, et nombre de services de transport et de communication, et/ou lorsqu'on a jugé que le service fourni correspondait à une finalité sociale, comme la banque et quelques autres services financiers. Les entreprises publiques ont donc été perçues comme un vecteur de l'intervention de l'état pour corriger les carences du marché ou pour en améliorer les résultats. En conséquence les ministres sont étroitement intervenus dans la gestion de ces entreprises, mais en n'ayant souvent pas des idées très claires sur ce qu'ils essayaient au juste d'obtenir.

Dans ce domaine les réformes se sont donc initialement focalisées sur la délimitation précise de ce qu'étaient les objectifs de ces entreprises et ce qu'il fallait attendre d'elles. Le but visé était que l'intervention ministérielle devrait alors se borner à approuver les plans d'entreprise cohérents avec ces objectifs, en mettant particulièrement l'accent sur les objectifs non commerciaux qui exigeraient de fait une subvention financée par le budget de l'état ou, à défaut, par d'autres parties plus rentables de l'entreprise. Lorsque ce processus de transformation en société a été mené à bien, il a conféré à ces entreprises une optique plus commerciale, et le changement d'état d'esprit les a amenées à exploiter beaucoup plus activement l'important gisement de gains d'efficacité qui s'était accumulé lors du précédent mode de gestion. Toutefois dans certains pays Membres de l'OCDE (notamment dans l'Europe continentale) les mesures de transformation en société récemment prises ont amené à se demander s'il n'y avait toujours pas un certain flou entre les activités sociales et les activités commerciales de ces entreprises, auquel cas les performances continueraient d'en subir les conséquences.

L'introduction d'une concurrence plus marquée a constitué le second grand courant des réformes concernant les entreprises publiques. C'est en partie le résultat des changements intervenus dans la technologie et dans les idées, qui a amené à conclure que l'étendue du monopole naturel était bien moindre que ce que l'on croyait auparavant. C'est cette combinaison du passage au statut de société et de concurrence qui a révolutionné la performance de ces entreprises chaque fois que de telles réformes ont été mises en œuvre. La concurrence les a obligées à privilégier le marché, à se mettre à l'écoute de leurs consommateurs et à rechercher l'efficacité, tandis que la transformation en société leur a donné les moyens de le faire.

Qui plus est, une fois que l'on a introduit la transformation en société et la concurrence, il est devenu bien souvent difficile de justifier le maintien de ces entreprises publiques réformées dans le secteur public, de sorte que nombre d'entre elles ont maintenant été privatisées. La privatisation a alors eu au minimum l'avantage supplémentaire de leur conserver les avantages de la transformation en société. Ce processus suscite des tensions lorsque des éléments de monopole existent encore, ou lorsqu'on considère que les entreprises devraient faire face à des obligations sociales substantielles qui les handicaperaient sur le plan commercial. Ce type d'obligations peut en principe être financé directement par voie budgétaire, et selon certains (mais il n'y a pas là-dessus d'unanimité) cela a l'avantage d'introduire une véritable transparence, de sorte que la collectivité peut décider en connaissance de cause du montant qu'elle veut consacrer à cette finalité sociale particulière. Dans la pratique on peut toutefois se heurter à des problèmes administratifs fort difficiles et à des coûts de transaction élevés lorsqu'on finance par voie budgétaire des services non commerciaux sur des marchés concurrentiels, et que lesdits services ne peuvent être aisément distingués des services qu'il est possible de fournir de manière rentable.

En conséquence, bien qu'il n'y ait apparemment guère de raison de ne pas poursuivre la transformation des entreprises publiques en sociétés, il existe des limites à la privatisation, et une certaine forme de réglementation continuera d'être justifiée lorsque des éléments de monopole naturel continuent d'être présents, et/ou lorsqu'existent d'importantes finalités sociales auxquelles le marché a peu de chances de répondre.

2.4. La réforme de la réglementation

Une grande partie de la volonté de réformer la réglementation s'explique par le fait que la poursuite du développement économique dépend de la création de

marchés plus flexibles et plus concurrentiels. Une autre préoccupation a trait au coût qu'entraîne pour les entreprises le respect de la réglementation.

La réglementation représente cependant un instrument important de la politique gouvernementale. Il est dès lors inévitable que tout programme important de réforme de la réglementation mettra en jeu les procédures, les institutions et même les mentalités au sein de l'administration.

On ne s'étonnera donc pas que le contexte et le climat mental liés à la nouvelle gestion publique aient été favorables à la réforme de la réglementation. L'apport spécifique de la nouvelle gestion publique à cet égard a consisté à instaurer une procédure systématique d'examen de la réglementation qui prend comme point de départ ce qu'une réglementation donnée s'efforce précisément d'atteindre, pour mettre ensuite aussi clairement que possible en relief les coûts et les avantages de ces textes. En fait, comme on l'a observé dans *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OCDE, 1997k), les procédures qui sous-tendent la réforme de la réglementation « devraient être conçues de telle manière que les réglementations soient fondées sur les principes énoncés pour la prise de décisions satisfaisantes ».

Conformément à cette philosophie, l'OCDE a formulé les dix principes suivants permettant d'élaborer des réglementations efficaces et transparentes :

1. Le problème est-il correctement défini ?
2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?
3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ?
4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ?
5. Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?
6. Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?
7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?
8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?
9. Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leur point de vue ?
10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

Le point fondamental dans cette approche de la réforme de la réglementation est un changement de mentalité que reflète la philosophie de la nouvelle gestion publique. Elle n'est pas synonyme de déréglementation. Cette dernière a bien souvent peu de chances de réussir car en tant que politique générale elle est incomplète. En fait trop souvent la déréglementation s'est polarisée sur les instruments réglementaires, et non sur les grands systèmes qui étaient responsables de ces instruments. En outre elle s'est trop souvent contentée de réagir, au lieu de se concentrer sur les problèmes que la réglementation devrait s'efforcer de résoudre. Maintenant l'objectif consiste plutôt à chercher les moyens d'améliorer la qualité de la réglementation et non pas simplement d'en limiter le volume.

Traditionnellement la réglementation s'est le plus souvent focalisée sur le contrôle d'un processus, alors qu'avec la nouvelle gestion publique on considère qu'au départ il faut mettre l'accent sur le résultat à atteindre. On est alors amené à se demander s'il y a un moyen meilleur que la réglementation dirigiste à l'ancienne. La rigidité de ce type de réglementation a notamment pour résultat qu'elle est incapable de faire face à la diversité ou de s'adapter à la longue à de nouvelles technologies et à de nouvelles situations. Il existe d'autres instruments moins coûteux et souvent plus efficaces tels que les déclarations obligatoires, les incitations et contre-incitations économiques (le recours par exemple à des instruments fiscaux), les droits de propriété échangeables (particulièrement utiles pour l'environnement, ou lorsqu'il est nécessaire de limiter l'accès à des ressources comme la pêche en Australie, au Canada et en Islande), les méthodes s'appuyant sur les performances, la responsabilité fondée sur le risque (où les primes d'assurance reflètent les résultats obtenus), et la persuasion.

Jusqu'à une date récente il n'y avait pas d'examen régulier de la réglementation et de ses coûts à l'instar de ce qui se fait pour l'examen des programmes de dépenses dans le budget annuel. En outre ces coûts sont souvent moins que transparents, et de ce fait on ne les comprend pas très bien. En fait c'était l'un des attraits de la réglementation dans la mesure où il était ainsi plus facile de répercuter les coûts par ce biais sur le secteur privé, que de les rendre visibles et de les faire financer par le budget.

Un grand nombre de pays Membres de l'OCDE ont maintenant mis en place des programmes d'examen de leurs réglementations. Il est cependant nécessaire de muscler cette procédure d'examen. Une possibilité consiste à prévoir une clause de caducité automatique imposant un réexamen des réglementations à intervalles réguliers. Il y a également intérêt à ce que la procédure d'examen soit indépendante des services responsables des textes examinés, de façon à dimi-

nuer les risques de mainmise. Si l'agence qui en est chargée est située au centre du gouvernement, cela peut non seulement accroître son pouvoir, mais également améliorer la coordination des réglementations de manière à ce que l'on y intègre des objectifs multiples et que l'on traite de façon cohérente des politiques apparentées. Comme l'observait l'étude précitée de l'OCDE, « le système de coordination permet d'intégrer les objectifs économiques et sociaux dans le cadre du processus de décision. »

2.5. Les initiatives en matière de qualité du service

Comme on l'a observé au début de cette étude, la confiance à l'égard de l'administration a baissé, ce qui reflète dans une large mesure le scepticisme croissant ressenti à l'égard de l'efficacité de nombreux programmes publics. Parmi les critiques de ces programmes figurent souvent les personnes supposées en bénéficiaire. Au fur et à mesure que les citoyens deviennent plus éduqués et mieux informés, et que les individus prennent davantage conscience de leurs droits, ils sont moins enclins à accepter sans discuter ce que l'administrateur du programme leur donne l'impression de prescrire en leur nom. Ils veulent en avoir pour leur argent, et s'attendent à des normes de service comparables à ce que l'on trouve de mieux dans le secteur privé. En outre le public réclame maintenant d'être consulté lors de l'élaboration d'une politique, jusqu'à sa mise en oeuvre. En fait l'application d'une politique et la prestation de services sur le terrain se prêtent beaucoup plus aisément à une large participation de la population, et c'est souvent à ce niveau que la connaissance du terrain se révèle la plus fructueuse.

Ce que le public revendique essentiellement, ce sont des services plus ouverts à ses besoins et qui soient davantage appelés à répondre devant lui de leurs performances. De tous temps les pays scandinaves ont été beaucoup plus sensibles à de telles préoccupations, mais dans d'autres pays Membres de l'OCDE ces considérations sont en train maintenant d'influer sur un certain nombre de réformes concernant la qualité et l'offre de services. L'OCDE a même fait valoir que le fait de rendre l'administration plus attentive aux clients est un facteur primordial pour la rendre plus attentive à ses performances.

Premièrement, dans la mesure où elles ont pris le parti de la performance et de la responsabilité, les administrations commencent à expliciter les normes de service sur lesquelles elles sont prêtes à s'engager. Dans le cas du Royaume-Uni, par exemple, ces normes ont été intégrées dans une « Charte du Citoyen ». De même la Belgique, la France et le Portugal ont émis des documents très médiatisés décrivant les normes recherchées, tandis que d'autres pays ont emboîté le

pas mais pour un éventail d'agences plus limité. L'élaboration des normes de performance correspondantes a en général obligé les pays à consulter les usagers sur leurs besoins et sur les aspects du service qui comptent particulièrement pour eux, à améliorer l'information sur les services offerts et à rendre ceux-ci plus accessibles, et enfin à prévoir des procédures de réclamation et de dédommagement si le niveau ou la qualité du service ne répond pas aux engagements pris.

Deuxièmement, il y a eu un très substantiel développement du droit administratif. Les gens sont maintenant plus désireux et plus capables de contester les décisions de l'administration grâce à la multitude des instances d'appel créées à cet effet, y compris les tribunaux. Alors qu'autrefois l'autorité de l'état était largement admise comme allant de soi, maintenant les décisions peuvent être mises en question précisément parce qu'elles ont été prises par l'état ou en son nom. Ce regard auquel l'administration est soumise s'accompagne de mécanismes de décision plus transparents et plus ouverts. Les citoyens bénéficient de droits étendus d'accès à l'information les concernant, et dans certains pays (notamment l'Australie, l'Allemagne, la France) ils peuvent exiger de connaître les raisons des décisions qui concernent leur personne ou leur entreprise.

Ces changements ont sans nul doute entraîné des coûts, mais ils ont aussi comporté des gains sous forme d'une meilleure réceptivité et d'une plus grande responsabilisation. Dans les meilleurs cas cette évolution du droit administration a obligé les services à réexaminer leur fonctionnement de façon à diminuer les risques d'insatisfaction des citoyens, ce dont leur efficience a souvent bénéficié.

Troisièmement, l'accent mis sur les besoins de chaque client débouche sur une approche « globale » de la prestation de service, ce qui implique une coordination beaucoup plus poussée de la gamme des services susceptible de satisfaire au mieux les besoins spécifiques du client. Il s'agit d'éviter que la composition des services offerts soit influencée par les frontières entre les administrations de tutelle, de façon à ce que du point de vue du client il n'y ait point de discontinuité du côté de l'offre et que l'accès aux divers services recherchés soit amélioré. Parmi les innovations à introduire, on citera :

- les guichets uniques, où l'on peut obtenir les services de différentes agences ou du moins avoir simultanément accès à celles-ci, et où il est possible de s'informer au départ de l'étendue de ses droits au regard de ces mêmes agences ;
- le recours à des technologies interactives pour permettre aux clients de trouver l'information sur les services relevant d'administrations différentes et susceptibles de répondre à leurs besoins ;

- l'intervention d'un conseiller doté d'un budget (case-manager) qui sert de coordinateur des différentes prestations pour le compte du client.

Quatrièmement, l'offre de services est ouverte à la concurrence afin de favoriser l'efficacité, la qualité et la liberté de choix (mais pas forcément dans cet ordre). Comme on l'a noté plus haut, la sous-traitance n'est pas vraiment une nouveauté dans le secteur public, mais d'habitude elle s'est pratiquée surtout dans les cas où l'administration elle-même était cliente, ou bien pour des services assez standardisés ne laissant au prestataire qu'une marge d'appréciation réduite. Autrement dit la sous-traitance se limitait aux cas où elle apparaissait suffisamment simple pour qu'on puisse spécifier les conditions de la convention et vérifier si la performance de l'adjudicataire leur était bien conforme. Ces considérations conservent évidemment toute leur importance et devraient se révéler déterminantes quant à l'ampleur à donner finalement à la sous-traitance.

Ce qui toutefois a changé, c'est la prise de conscience que les citoyens ne sont pas tous identiques et qu'un service public réceptif tiendra compte dans ses prestations des différences entre les besoins à satisfaire. L'introduction de la concurrence et du libre choix a l'avantage que le prestataire de services est de ce fait bien davantage responsable à l'égard du client, et qu'une pression s'exerce en faveur de la qualité lorsque ce même client peut choisir entre différents prestataires et en changer s'il n'est pas satisfait.

À l'heure actuelle c'est probablement l'aspect de la réforme de la gestion publique où la réflexion sur le contenu des politiques est la moins développée, et où les administrations ont le plus besoin d'apprendre et de s'adapter à la lumière de l'expérience acquise. Pour certaines prestations de service, il est difficile de spécifier et de vérifier toutes les conditions qui devraient régir la transaction dans une convention de droit commun. Il peut être opportun de laisser au prestataire une certaine souplesse et une certaine marge de jeu ; par exemple lorsque le programme vise de multiples objectifs que l'administration ne veut pas ou ne peut pas hiérarchiser, ou lorsqu'il est difficile de prévoir les besoins du client et le volume et la composition des services les plus propres à satisfaire lesdits besoins. On a même fait valoir que le contrat traditionnel où les performances requises sont strictement définies changerait la nature de la prestation et la relation avec le client. De manière plus générale, des conventions comportant des spécifications rigoureuses risquent de faire perdre le bénéfice de la déconcentration en imposant des conditions tatillonnes qui brideront la créativité de gestionnaires devenus maintenant autonomes.

En dehors des difficultés propres à la rédaction et au suivi des conventions ayant trait à certains services, il y a d'autres problèmes qui appellent également une solution. Il s'agit d'abord de la question de la maîtrise des coûts : un opérateur conventionné peut être moins disposé à rationner les prestations, de sorte qu'il est fort important de savoir si on peut imaginer d'autres moyens efficaces d'inciter le fournisseur à freiner les coûts. En second lieu, de délicats problèmes de responsabilité et d'équité peuvent se poser lorsque l'administration perd la maîtrise directe de la fourniture d'un service, notamment du point de vue de l'accès à ce service. Il est possible de se montrer suffisamment prescriptif dans la convention pour faire disparaître le problème, mais lorsque le fournisseur doit obligatoirement conserver une certaine liberté d'appréciation, du fait par exemple que les besoins futurs du client ne peuvent pas être appréhendés avec précision, la notion de responsabilité au regard de questions subjectives telles que l'équité peut devenir floue. En troisième lieu, lorsqu'il est indispensable de préserver la flexibilité et la liberté d'appréciation, on ne voit pas toujours nettement où se situent les responsabilités. Cela peut vouloir dire par exemple que si une faute est commise, les clients auront peut-être du mal à obtenir réparation. Quatrièmement, une relation contractuelle peut amoindrir la capacité de l'administration à infléchir sa politique, par exemple pour réagir à des impératifs budgétaires imprévus.

Ces diverses raisons font qu'il y a semble-t-il des limites au champ ouvert à l'état en matière de sous-traitance pour des prestations de service dont il continue à se juger responsable en dernier ressort. Lorsque les pouvoirs de contrainte de l'état sont en jeu, ou que prédominent des considérations de respect de la vie privée, certains peuvent même conclure que la sous-traitance serait inopportune.

Les questions qu'il importe de traiter pour maximiser l'efficacité de la sous-traitance tout en maintenant la qualité du service, voire en l'améliorant, sont décrites dans *La sous-traitance des services publics : Principes directeurs pour une meilleure pratique* (OCDE, 1997b). Notons en particulier que lorsque la responsabilité de l'état consiste avant tout à assurer un accès équitable à des services de qualité pour un coût raisonnable, le champ ouvert à la sous-traitance devrait dépendre fortement des considérations suivantes :

- la mesure dans laquelle il est possible et souhaitable de préciser dans la convention tous les paramètres pertinents ;
- la capacité qu'a l'état de suivre l'exécution de la convention et de répartir les responsabilités entre les co-contractants à la satisfaction de tous les intéressés ;

- la création d'incitations telles que le prestataire a intérêt à exécuter la convention dans sa totalité ;
- la présence de sanctions significatives pour faire appliquer si nécessaire les dispositions de la convention.

Dans la mesure où ces conditions peuvent être remplies, la sous-traitance est en mesure de conduire à de meilleures performances parce que :

- elle oblige les services administratifs à spécifier les objectifs du programme et à clarifier les responsabilités du prestataire ;
- elle améliore la mesure des performances au regard de ces objectifs ;
- elle récompense et sanctionne les performances, notamment par la mise en jeu de la concurrence pour de futures transactions ;
- elle assure un choix plus large par le biais de prestations répondant mieux aux besoins des différents clients.

Rédiger les conventions à passer avec des prestataires extérieurs peut donc se révéler difficile, et donner lieu à des coûts de transaction non négligeables, mais il faut se souvenir que l'on serait souvent confronté aux mêmes problèmes si l'on adoptait la voie alternative d'une fourniture de services à l'intérieur de l'administration. Pour assurer le degré convenable de déconcentration des pouvoirs et de responsabilisation, il serait ici aussi souhaitable de se mettre autant que possible d'accord au sein de l'organisation sur la définition des tâches, les produits, les résultats, la mesure des performances et les systèmes de suivi et de comptes rendus. En fait la différence entre la sous-traitance en externe et la sous-traitance « à soi-même » est en grande partie une différence de degré, qui reflète l'équilibre qu'il est souhaitable d'établir entre précision et flexibilité dans la délimitation des tâches et des compétences, auquel s'ajoutent parfois certaines considérations touchant la mise en jeu des responsabilités.

3. Les relations avec la performance macro-économique

En tant qu'instrument d'exécution des politiques gouvernementales, le secteur public a une forte incidence sur la performance de l'économie. Ce n'est pas seulement sa taille qui est en cause – encore qu'étant un acheteur et un employeur important – il peut influencer directement l'allocation des ressources au plan global mais ce qui compte encore davantage en effet, c'est que le secteur public affecte les décisions et les coûts de production des entreprises par le biais d'une quantité innombrable de contrôles, de prestations de service, de subventions et d'impôts. Il agit également sur la structure de la demande en redistribuant

les revenus et le pouvoir d'achat en faveur de certains groupes et/ou de certains services. En définissant le contexte juridique et administratif dans lequel se déroulent les activités privées, le secteur public peut également influencer sur l'efficacité économique du pays, le rythme des innovations ainsi que sur le sens et la vitesse des adaptations structurelles.

En examinant de plus près l'incidence des réformes de la gestion publique sur la gestion macro-économique, il est commode de distinguer trois circuits :

1. la politique monétaire et budgétaire ;
2. la concurrence et l'ajustement structurel, par le biais notamment de la réforme des entreprises publiques ;
3. les changements dans la réglementation.

Ces trois circuits peuvent agir sur l'efficacité statique (dans l'allocation des ressources) et sur l'efficacité dynamique, donc sur la dimension « offre » de l'économie et sur la croissance potentielle. Le premier circuit constitue également le principal vecteur de la gestion de la demande globale à moyen terme.

3.1. La politique monétaire et budgétaire

La performance macro-économique est normalement jugée à travers le taux de croissance de l'économie et de l'emploi et le taux d'inflation. Si l'on en juge d'après ces critères, la performance économique dans la zone OCDE n'est en fait pas aussi mauvaise que l'opinion le croit souvent. L'inflation diminue presque partout, et en 1994 le PIB par tête dans la zone OCDE était supérieur de 55 % à son niveau de 1970, ce qui représente un rythme d'augmentation plus lent qu'au cours des 25 années précédentes, mais aussi rapide qu'au cours de la majeure partie des 100 années ou plus qui se sont écoulées depuis la révolution industrielle. Ce qui frappe, c'est la différence d'arbitrage dans la répartition de cette croissance économique entre progression de l'emploi et rythme d'augmentation des salaires réels. Aux États-Unis la croissance a été forte pour l'emploi et à peu près nulle pour les salaires réels, alors que le contraire s'est produit dans de nombreux pays d'Europe continentale.

On met à l'actif de la politique monétaire d'avoir joué un rôle significatif dans les pays Membres de l'OCDE où l'on a fait reculer l'inflation. On souligne notamment que le fait d'obliger la politique monétaire à se polariser sur l'inflation et à accroître l'indépendance de la banque centrale, afin de servir cet objectif, a aidé à rendre crédible la politique monétaire et à faire reculer de ce fait l'inflation à un

coût conjoncturel plus acceptable. Quant aux réformes de la gestion publique leur lien avec la politique monétaire n'a pas été aussi étroit, mais elles ont abouti à une meilleure compréhension des fonctions et des devoirs respectifs de la banque centrale et du gouvernement.

Le lien entre la politique budgétaire et les réformes de la gestion publique passe principalement par l'impact de ces réformes sur les dépenses publiques. Certains ont été de ce fait amenés à interpréter le succès des réformes en fonction de l'ampleur avec laquelle elles ont été capables de réduire la taille du secteur public. À l'inverse, d'autres amalgament les réformes et les programmes d'assainissement budgétaire qu'ils perçoivent comme étant, au même titre que la déréglementation et l'ajustement structurel, responsables dans une large mesure de l'aggravation du chômage. Ces deux points de vue sont fondamentalement défectueux. D'une part, en ce qui concerne l'importance des administrations publiques, il y a des variations tout à fait substantielles entre pays, qui ne semblent pas avoir de lien avec les différences entre leur performance macro-économique ; ajoutons que les réformes en question portent plus sur l'efficacité de l'administration que sur sa taille en tant que telle. Par ailleurs, dans beaucoup de pays Membres de l'OCDE où la demande intérieure a eu tendance à croître plus vite que l'offre intérieure, on voit mal pourquoi l'assainissement budgétaire entraînerait nécessairement du chômage ; au pire, il peut y avoir des problèmes d'ajustement lorsque des transferts de main d'oeuvre s'opèrent vers le secteur marchand, mais ce sont plutôt des problèmes de rythme d'ajustement, et à long terme le redressement budgétaire dans ces pays devrait renforcer les données fondamentales de l'économie et aider à la continuation de la croissance économique.

Dans la mesure où les réformes ont influencé la performance économique par le biais de la politique budgétaire, les principaux circuits d'influence sont le niveau et la structure de la fiscalité, qui peuvent avoir des incidences sur les incitations à travailler et à épargner, et l'épargne publique qui représente une grande partie de l'épargne nationale et probablement une part encore plus forte de l'épargne discrétionnaire. Dès lors c'est en limitant les dépenses publiques, donc la fiscalité et/ou le déficit budgétaire que la réforme de la gestion publique peut aider à la gestion de la demande globale et à la performance économique.

À en juger d'après le ratio dépenses des administrations publiques/PIB et le solde budgétaire global, il n'est pas très évident que les réformes de la gestion publique aient beaucoup contribué à limiter la taille des administrations. La dette

publique a continué à croître dans la plupart des pays Membres de l'OCDE. Certains pays Membres ont eu un peu plus de succès dans la stabilisation de la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB à la fin des années 80, mais à la suite de la récession du début des années 90 la part de ces dépenses s'est remise à progresser. En outre les déficits budgétaires ont été diminués à la fin des années 80, et plusieurs pays Membres de l'OCDE (notamment l'Allemagne, l'Australie, la Finlande, le Japon, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse) sont parvenus à équilibrer leur budget ou ont même dégagé des excédents, mais ces résultats ne se sont pas maintenus et les déficits sont réapparus lors de la récession des années 90. La plupart des pays Membres de l'OCDE ont, depuis lors, progressé quant à la réduction de leur déficit budgétaire y compris dans sa composante structurelle.

Ces statistiques agrégées n'indiquent cependant pas ce qui aurait pu se passer en l'absence des réformes de la gestion publique. Si on examine les chiffres un peu plus en détail, on s'aperçoit que les réformes ont peut-être apporté une contribution modeste à la modération des dépenses publiques. Indiquons notamment que les pays qui ont montré le chemin en matière de réformes financières et budgétaires, comme l'Autriche, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni semblent avoir eu plus de succès dans le freinage de la croissance de leurs dépenses, et de manière générale dans la diminution de leur déficit budgétaire. Dans certains de ces pays la part des dépenses est en fait inférieure à ce qu'elle était il y a dix ans, et dans d'autres pays elle montre des signes de stabilisation. En outre si on exclut les dépenses liées aux intérêts sur la dette publique, les dépenses des administrations publiques en services et en transferts ont plafonné en part du PIB au milieu des années 80 dans la plupart des pays Membres de l'OCDE. En un sens cela ne fait naturellement qu'illustrer le cercle vertueux auquel on peut s'attendre quand on réduit le déficit budgétaire, la baisse des intérêts versés créant plus de possibilités pour d'autres dépenses ou pour des allègements fiscaux.

Ces statistiques globales posent également la question : quels résultats pouvait-on escompter de ces réformes ? Comme l'indique *La gestion publique en mutation* (OCDE, 1995a), les réformes :

- ont contribué à donner plus d'importance aux objectifs budgétaires à moyen terme ;
- ont aidé à vérifier que les décisions prises à un niveau fin sont cohérentes avec ces objectifs ou prises en connaissance de cause quant à leurs incidences sur la réalisation de ces derniers ;

- ont permis d'effectuer un contrôle budgétaire au niveau de chaque agence à l'aide de mesures de plafonnement en valeur ;
- ont fourni des outils de gestion, notamment en matière de flexibilité, pour atteindre ces objectifs.

Si l'on essaie d'approfondir cette analyse, on peut s'attendre à ce que les réformes aient une incidence tout à fait directe sur les prestations de service que l'administration assure elle-même. En fait la production directe par l'administration de services financés par le budget est bien inférieure au montant total des dépenses des administrations. On peut s'en faire une idée sommaire en comparant la part de l'emploi des administrations publiques qui, dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, se situe entre 15 et 18 % de l'emploi total, et les dépenses des administrations qui avoisinent 40 % du PIB et sont plus proches de 50 % dans beaucoup de pays. Il est néanmoins assez intéressant de donner un ordre de grandeur de l'impact des réformes en disant que la part de l'emploi des administrations s'est en moyenne stabilisée depuis le début des années 80, et a baissé depuis lors dans plusieurs pays Membres.

L'emploi n'est naturellement pas un très bon indicateur des changements que connaît le produit (*output*) même s'il sert traditionnellement à cela en raison de la difficulté à mesurer directement le produit dans le secteur des administrations. En tant que mesure de remplacement il devient encore moins satisfaisant lorsqu'on sous-traite de plus en plus de services à l'extérieur. Pour toutes ces raisons il n'existe pas de mesure commode de la productivité, ce qui serait pourtant bien intéressant pour apprécier l'incidence des réformes de la gestion publique.

Il faut donc se contenter d'indicateurs partiels de la productivité dans les administrations publiques. Ainsi des enquêtes menées auprès de gestionnaires de l'administration montrent nettement que leur capacité à assurer une gestion efficiente a augmenté. De même des études portant sur des services précis ont généralement fait apparaître des progrès de productivité qui, dans une large mesure, n'auraient pas été possibles si l'on n'avait pas modifié le cadre de la gestion publique. En Nouvelle-Zélande, par exemple, on a constaté que les informations dont disposaient les directions pour prendre des décisions opérationnelles s'étaient améliorées, ce qui a permis de faire des analyses comparatives et de diminuer les coûts. Tout récemment une étude de 1996 portant sur la productivité de quatre agences néo-zélandaises depuis 1987-88 a abouti à des conclusions mêlées : de nets gains de productivité dans un cas, des gains probables dans deux cas, et aucun signe de gains dans un cas.

De même les baisses de coûts dûment attestées provenant de certaines réformes telles que la sous-traitance sont elles aussi généralement substantielles – de l'ordre de 20 %. On s'est demandé à ce propos si les niveaux de qualité ou de service avaient été toujours préservés pendant que ces économies étaient réalisées. Il paraît clair en tout cas qu'une sous-traitance exécutée de façon efficace peut aboutir à des progrès de productivité. L'expérience conduit également à penser que l'obligation de subir l'épreuve du marché peut servir de catalyseur à d'autres réformes qui améliorent la productivité de la production administrative en interne d'un ordre de grandeur similaire.

Les indications quantitatives limitées dont on dispose sur l'évolution de la productivité dans les administrations publiques sont plus difficiles à interpréter. Des estimations concernant les États-Unis (fondées sur des enquêtes annuelles du *Bureau of Labour Statistics* auprès de certains services fédéraux) amènent à penser que la productivité a progressé d'1.5 % entre 1969 et 1989, mais ce chiffre est antérieur à tout impact résultant des réformes. Le ministère suédois des réformes a estimé que dans les administrations publiques la productivité a augmenté de 0.7 % par an entre 1980 et 1990, et que les restrictions budgétaires sont à l'origine d'un grand nombre de ces gains de productivité, la décentralisation et l'informatisation ayant également joué un rôle. En Australie, le ministère des Finances a de son côté fait une estimation des changements de productivité dans l'ensemble du secteur à financement budgétaire ; faisant l'hypothèse que le volume du produit n'avait pas changé sauf dans les domaines où il existe des indicateurs spécifiques de produit comme par exemple la charge de travail, il a constaté que le taux de croissance moyen avait été d'environ 2.5 % par an pour la période 1987-88 à 1991-92.

Tout cela donne des raisons pour affirmer que les réformes de la gestion publique peuvent accroître, et ont bel et bien accru la productivité dans la production de services non marchands. Il est fort probable qu'une partie de ces gains a été utilisée pour l'amélioration des services et n'a pas été restituée à l'état. Il apparaît néanmoins que les dépenses relatives à ces services et à d'autres formes de consommation directe de l'administration ont baissé en part de PIB depuis environ le milieu des années 80, à peu près en même temps que le lancement des réformes.

Pour diminuer les dépenses, on préfère en général accroître l'efficacité de l'offre de services. Normalement cela ne pénalise absolument pas le client, et cela doit aider à dégager des moyens en faveur du développement économique et social. Mais étant donné la taille relativement réduite de l'emploi public par

rapport aux dépenses totales des administrations, notamment dans certains pays, l'assainissement budgétaire ne peut généralement pas se limiter à des gains d'efficacité, et il faut également se pencher sur l'efficacité des programmes. En fait les principales sources d'économies se situent dans le réexamen du but et de la conception des programmes de dépenses.

Au Canada, par exemple, le système d'Évaluation des programmes a demandé aux ministres de soumettre leurs programmes et leurs services à six tests : valeur au regard de l'intérêt public ; nécessité de faire intervenir le secteur public plutôt que le secteur privé ; pertinence du rôle de l'état fédéral par rapport à d'autres niveaux d'administration ; possibilités de partenariat avec le secteur privé ; possibilités de gains d'efficacité ; accessibilité financière. L'évaluation a englobé un volume de dépenses d'environ \$52 milliards (canadiens), et a abouti à des changements structurels dans ce qu'accomplit le gouvernement fédéral et dans la façon dont il exécute ses programmes et fournit ses services, en dégageant des économies de près de 20 % des dépenses totales des ministères. En Australie, où on effectue des évaluations exhaustives des dépenses depuis plusieurs années, les changements dans les politiques menées entre 1985-86 et 1995-96 ont dégagé un montant brut d'économies budgétaires de l'ordre de \$27 milliards (australiens), mais avec en contrepartie des dépenses sur mesures nouvelles de \$20 milliards. En fait, au cours de ces 10 ans, les modifications résultant des évaluations de dépenses ont représenté environ \$47 milliards en prix courants, soit 45 % des dépenses moyennes annuelles pendant la période.

L'expérience des évaluations de dépenses a démontré qu'il est souvent possible de faire plus avec moins en ciblant mieux les programmes, soit pour aider directement les plus nécessiteux, soit pour améliorer le rapport coût-avantage. Dans certains pays Membres de l'OCDE on voit cependant apparaître une certaine lassitude une fois que l'option des économies budgétaires a été mise en œuvre. Les gouvernements ont eu notamment beaucoup de mal à restreindre leurs dépenses à finalité sociale qui ont continué à croître en pourcentage du PIB dans tous les pays à l'exception de la Belgique, de l'Irlande, du Luxembourg et des Pays-Bas. Le principal facteur de la montée des dépenses sociales a été la santé et les dépenses de services collectifs qui leur sont souvent liées concernant les personnes âgées et handicapées. Les dépenses publiques d'éducation rapportées au PIB se sont *grosso modo* stabilisées dans l'ensemble de l'OCDE ; les changements démographiques ont facilité une diminution relative des dépenses d'éducation dans certains pays Membres de l'OCDE, tandis que les pays où les dépenses étaient les plus faibles ont eu tendance à accroître la part de leurs

dépenses d'éducation dans le PIB. Les pays dont on vient de voir qu'ils ont diminué leurs dépenses sociales par rapport au PIB y sont généralement parvenus en freinant les prestations en espèces. La baisse des dépenses de l'assurance-chômage a également stabilisé le volume total des prestations en espèces par rapport au PIB au Royaume-Uni et aux États-Unis. Il semble en outre que les pays ont assez aisément réussi à faire varier les catégories de dépenses perçues par l'opinion comme relevant de choix hautement discrétionnaires (interventions sur le marché du travail, allocations logement).

À l'inverse, l'un des problèmes de fond auxquels se heurtent les efforts visant à poursuivre le freinage des dépenses semble être l'idée que les retraites sont un droit que les bénéficiaires ont acquis grâce à leurs cotisations. Ce problème est particulièrement sérieux lorsque des prélèvements ont été effectivement affectés à cet effet, et les gouvernements ont eu plus de facilité à changer les conditions d'éligibilité et, à un moindre degré, les taux de pension, quand les retraites sont financées sur la masse des impôts. Deuxièmement, le vieillissement démographique et la technologie ont rendu particulièrement difficile de modérer le coût des soins médicaux. Troisièmement, si les dépenses d'éducation ont généralement été favorisées par les évolutions démographiques récentes, les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur et la formation professionnelle ont continué de grimper, notamment dans les pays qui étaient particulièrement en retard, et les dépenses par étudiant ont connu une certaine augmentation.

Dans certains cas les transferts à des secteurs ont été également considérés comme se substituant aux dépenses sociales. Il est probable que cela vaut particulièrement pour les subventions à l'agriculture, qui n'ont que peu baissé dans la plupart des pays Membres de l'OCDE au cours des 10 dernières années, bien que ceci reflète en partie la renonciation à des formules de soutien des prix moins efficaces. Les autres subventions aux entreprises continuent d'absorber en moyenne 2 % du PIB dans la zone OCDE, et on doit à tout le moins s'interroger sur leur apport au développement économique et social.

Compte tenu des pressions qui s'exercent en faveur des dépenses, on pourrait dire qu'il y avait peu d'espoir de voir les réformes de la gestion publique diminuer à elles seules les dépenses publiques. Comme l'observe *La gestion publique en mutation*, « Les normes budgétaires ne sont pas exécutoires d'elles-mêmes, et le gouvernement n'a pas non plus la possibilité de les réaliser, quelle que soit sa détermination. » L'apport principal des réformes de la gestion, et notamment des cadrages budgétaires pluriannuels, a probablement consisté à mettre en lumière la nature des choix auxquels la société est confrontée, et à obliger à prendre parti

à leur égard en imposant des objectifs budgétaires à caractère global. Cependant même dans les cas où une évaluation fait apparaître sans équivoque les mauvais résultats d'un programme, on ne voit pas toujours clairement s'il faut en conséquence lui consacrer plus, ou moins, de moyens. Il est évident qu'au minimum il faut modifier ce programme, mais ceux qui le défendent pourraient logiquement faire valoir que les « besoins » qu'il a pour objet de satisfaire restent aussi pressants qu'auparavant, voire davantage. En fin de compte il faut porter un jugement. Les réformes de la gestion publique peuvent être à cet égard d'un grand secours, mais le rôle des autorités élues est de procéder aux choix nécessaires et de manifester la volonté politique qui apportera à ces choix l'appui qui leur est indispensable.

Il est clair en tout cas que sans évaluations ni informations sur les performances, les responsables politiques auront beaucoup plus de mal à justifier la décision de faire des économies budgétaires sur tel programme. L'expérience de l'assainissement des finances publiques montre en fait que les coupes budgétaires arbitraires, du genre réduction uniforme des dépenses, ne peuvent pas servir à opérer des diminutions substantielles. Tous les pays Membres de l'OCDE qui sont parvenus à de telles diminutions l'ont fait par des amputations sélectives impliquant des choix politiques spécifiques effectués dans le cadre d'une analyse exhaustive des dépenses.

Même si on ne peut pas le prouver, tout conduit à penser que les réformes des procédures budgétaires et de la gestion financière ont joué un rôle essentiel par l'appui qu'elles ont apporté aux procédures tendant à jeter un regard critique sur les dépenses et à décider de manière rationnelle. Il est beaucoup plus facile de modifier un programme en réalisant au passage des économies lorsque le chiffrage des performances ou l'évaluation des résultats démontre qu'il n'atteint pas ses objectifs de façon efficace. Une conception pluriannuelle des mécanismes budgétaires peut mettre en lumière des problèmes émergents comme par exemple l'incidence des changements démographiques sur les dépenses sociales, et encourager les gouvernements à s'en occuper. En l'absence de tels éléments, il est plus difficile de justifier et d'expliquer les économies budgétaires qui ont été décidées et d'obtenir de la collectivité l'appui qui leur est indispensable. En fait toute diminution de dépenses doit, pour être supportable, refléter une « bonne politique » aussi bien au niveau micro que sous l'angle de l'impact macro-économique, et les réformes de la gestion publique ont eu largement pour objet d'aboutir à des décisions mieux informées et plus transparentes que l'on puisse justifier plus aisément.

3.2. La réforme des entreprises publiques et la concurrence

Il y a encore une quinzaine d'années, avant que l'effet des réformes de la gestion publique et des privatisations ait commencé à se faire sentir, les entreprises publiques ne représentaient qu'environ 10 % de l'économie d'un pays Membre-type de l'OCDE. Leur part dans l'investissement était habituellement plus élevée – égale ou supérieure à 15 % environ – et leur part dans l'emploi était plus faible, de l'ordre de 7 %, avec naturellement des variations sensibles entre pays Membres. Néanmoins on considérait fréquemment que les entreprises publiques occupaient une place stratégique dans l'économie, et c'était souvent la raison pour laquelle elles faisaient partie du secteur public.

C'est essentiellement ce mode de raisonnement qui allait devoir changer pour que la performance des entreprises publiques s'améliore. Premièrement, les changements dans la technologie et la place accrue que la mondialisation a offerte à la concurrence, s'ajoutant à l'apparition de nouvelles attitudes, ont amené à s'interroger sur l'ampleur réelle de ce qu'on appelle les monopoles naturels dans nombre de domaines. Le monopole naturel semble tout au plus se limiter à certains éléments de l'infrastructure, et il est possible d'introduire la concurrence entre prestataires de services en les autorisant à accéder à l'infrastructure. En second lieu, le recours à ces entreprises au service d'un objectif d'ordre social ou stratégique n'a pas été vraiment une réussite. Trop souvent, la confusion des messages et des objectifs dont elles ont fait l'objet a eu pour effet qu'elles n'ont excellé nulle part. Lorsque les réformes de la gestion publique ont conféré une orientation commerciale plus accentuée à leurs activités leur performance s'est grandement améliorée.

Dans les pays Membres de l'OCDE qui ont complètement transformé en société leurs entreprises publiques, ces dernières doivent maintenant dégager des bénéfices ou, lorsqu'elles continuent à subir des pertes (comme dans les transports publics), ces pertes sont généralement plus faibles, et mieux en rapport avec une appréciation objective des externalités positives de leurs prestations et de leurs obligations sociales. Chose très importante, l'amélioration de leurs résultats financiers a généralement été obtenue grâce à une efficacité accrue plutôt que par un relèvement des tarifs. Tout d'abord, l'accroissement de la concurrence a diminué leur pouvoir de marché, donc leur capacité de majorer leurs tarifs. En second lieu, là où elles conservent un certain pouvoir de marché elles sont normalement soumises à une réglementation des prix qui ne leur permet souvent qu'un relèvement inférieur au taux d'inflation, c'est à dire une forme de réglementation qui, à la différence des anciennes règles concernant la rentabilité à obtenir,

impose à ces entreprises de rechercher l'efficacité maximale et la taille optimale et non point de surinvestir.

Les données dont on dispose laissent penser que la productivité s'est de ce fait grandement améliorée. En Australie, par exemple, le statut de société conféré au département en charge des services communs dans le secteur des administrations publiques, et l'introduction de la concurrence et du libre choix par la sous-traitance, ont transformé une perte de 10 % en un quasi-équilibre accompagné d'une diminution des effectifs de 34 % en quatre ans. Dans le secteur des entreprises, la productivité totale des facteurs des entreprises d'état a progressé en moyenne de 2 % entre 1979-80 et 1984-85, de 4-5 % entre 1984-85 et 1989-90, et de plus de 6 % entre 1989-90 et 1992-93. Par comparaison la productivité totale des facteurs n'a guère bougé pendant ces 13 années dans le secteur privé.

Pour les chemins de fer européens, le Secrétariat de l'OCDE a constaté que « selon les données disponibles certaines des différences d'efficacité entre sociétés sont liées au degré d'autonomie dans le fonctionnement des chemins de fer. Les recherches sur les services postaux en Europe laissent également penser qu'il y a un lien entre l'efficacité et le degré de réglementation et d'autonomie de gestion des entreprises postales » (OCDE, 1997k).

La mise en place du cadre juridique des entreprises d'état en Nouvelle-Zélande a également abouti à un secteur d'entreprises publiques allégé et plus efficace, bien qu'il y ait encore des progrès à faire. Les prix semblent avoir baissé en termes réels, tandis que la qualité du produit, lorsqu'on peut l'appréhender, a généralement augmenté.

Comme on le verra par les commentaires consacrés un peu plus loin aux résultats de la réforme de la réglementation, l'intensification de la concurrence est probablement le facteur le plus important de l'amélioration de la performance des entreprises publiques. On voit mal cependant comment ces entreprises auraient amélioré leur performance ou survécu à la concurrence si le contexte de la gestion n'avait pas été changé par la transformation en société. En outre, étant donné que les progrès de productivité des entreprises publiques ont été dans une large mesure répercutés sur les consommateurs par le biais de la baisse des prix relatifs, les réformes ont sérieusement contribué à la diminution des coûts et au renforcement de la compétitivité nationale.

Indépendamment de la constitution en société, l'apport de la privatisation à l'amélioration de la performance est plus divers. Dans certains cas la majeure partie des progrès de performance est imputable à la transformation en société

(OCDE, 1995d). Dans d'autres cas, on peut douter que l'obstination d'une direction de médiocre qualité ou les positions syndicales se soient modifiées suffisamment vite sans l'aiguillon d'un changement de propriétaire opéré grâce à la privatisation. Notons en particulier qu'une entreprise publique est rarement confrontée à la menace salubre d'une OPA ou d'une faillite, pas plus qu'elle n'est soumise à la surveillance continue du marché boursier. En conséquence il existe toujours le risque que les salaires et/ou l'emploi soient trop élevés, les actifs sous-évalués pour gonfler la profitabilité apparente, et l'investissement excessif du fait que la direction recherche la taille plutôt que le taux de rendement. De plus, la privatisation a pour résultat que les avantages d'une démarche plus commerciale sont assurés de durer, alors qu'aussi longtemps que la propriété reste publique une intervention du gouvernement à des fins politiques reste toujours possible, et on peut soutenir que de ce fait il est impossible de garantir que les entreprises publiques joueront le jeu en matière de concurrence. Enfin la privatisation peut inciter le gouvernement à se pencher sur les possibilités de développer la concurrence et à revoir en conséquence l'arsenal réglementaire.

Mis à part ces risques de perdre le bénéfice de la transformation en société, beaucoup feront néanmoins valoir qu'il n'y a en principe aucun motif économique de vendre une entreprise publique performante et rentable. L'expérience laisse penser que la performance d'une entreprise est plus liée à la concurrence et à la réglementation ambiantes qu'au type de propriété en tant que tel. Il y a en outre le risque que les recettes dues à la privatisation ne serviront pas toutes à diminuer le niveau d'endettement public, et que même si elles servaient à diminuer cet endettement, la perte des flux de revenus futurs émanant de l'entreprise peut être aussi importante que la réduction du service futur de la dette. L'avantage financier de la privatisation dépend du fait que la valeur actualisée nette des résultats futurs sera supérieure sous le nouveau régime de gestion que du temps de l'appropriation publique. Les études dont on dispose ne fournissent pas de preuve décisive qu'il en est généralement ainsi lorsque l'entreprise a été complètement transformée en société avant d'être vendue. C'est peut-être un bon test du jugement que portent à l'égard de la constitution en société ceux qui sont les mieux placés sur les marchés financiers pour se prononcer sur sa réussite. Réciproquement on notera que dans certains pays Membres de l'OCDE on continue à injecter des quantités considérables de fonds publics pour renflouer des entreprises publiques dans des branches où on a du mal à discerner une rentabilité durable. Dans de tels cas s'occuper activement de la privatisation peut être le seul moyen de retourner la situation.

3.3. La réforme de la réglementation

Un système de réglementation efficient et bien rodé constitue un point d'appui essentiel pour le développement économique, notamment par le biais de la définition des droits de propriété et du droit des contrats, le respect de la concurrence et la correction des diverses formes de carence du marché. Si l'on en juge à l'aune de ces critères, les possibilités d'améliorer la performance économique par la réforme de la réglementation n'en restent pas moins considérables.

Comme on le faisait observer dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OCDE, 1997k), une réforme de la réglementation « devrait normalement se traduire par d'importants gains de productivité dans la quasi-totalité des secteurs, sauf dans le cas des États-Unis. » En utilisant un modèle macro-économique le Secrétariat de l'OCDE a estimé que « les programmes de réforme de la réglementation [envisagés] pourraient se traduire à long terme par une augmentation du PIB pouvant aller jusqu'à 1 % aux États-Unis, 3,5 % au Royaume-Uni et entre 4,5 et 6 % au Japon, en Allemagne et en France. » Ces progrès de production proviennent essentiellement de la productivité, les effets à long terme sur l'emploi dépendant très fortement de la façon dont les gains de productivité ont une répercussion sur les revendications de salaires. Selon l'analyse du Secrétariat, « si les trois-quarts seulement des gains d'efficience se traduisent par des revendications de salaires plus importantes, le taux de chômage pourrait chuter jusqu'à un point dans les pays d'Europe continentale. »

Cette appréciation repose sur les écarts substantiels de performance entre pays Membres de l'OCDE dans les secteurs étudiés que l'on ne peut expliquer par les dotations en ressources, sur les réformes de la réglementation qui ont effectivement eu lieu dans certains pays Membres de l'OCDE, et sur une série d'études nationales. En Europe, par exemple, la croissance de la productivité dans les industries de transformation les plus affectées par la réalisation du Marché Unique a été deux fois plus forte que dans les autres secteurs. La Commission Européenne a constaté que les gains dus au démantèlement des obstacles techniques aux échanges et au progrès de la concurrence qui en est résulté ont représenté de 3 à 7 points de PIB. En Australie, une analyse de l'*Industry Commission* a fait apparaître que l'extension du champ de la concurrence et la réforme de la réglementation dans les secteurs de l'énergie, de l'eau et des transports ferait croître le PIB australien de 5,5 points, voire davantage si on combinait cela avec une réforme du marché du travail.

Dans certaines industries les gains déjà réalisés grâce à une déréglementation favorisant la concurrence sont importants. Depuis la déréglementation, par exemple, les tarifs aériens ont sensiblement baissé, la productivité des transports

routiers a fait des progrès substantiels (jusqu'à 50 % au Royaume-Uni et aux États-Unis), et il y a eu de nets progrès dans les services et l'efficacité des télécommunications, où les prix moyens ont connu des baisses allant jusqu'à 63 % au Royaume-Uni et 41 % au Japon.

Deux autres points de l'analyse du Secrétariat méritent d'être soulignés : premièrement, les gains pourraient être encore plus importants si l'on mettait en œuvre un programme de réformes encore plus ambitieux qui ne se limiterait pas aux meilleures pratiques actuelles, et qui pourrait faire croître non seulement l'efficacité statique dans l'allocation des ressources, mais également l'efficacité dynamique. En second lieu, les gains sont moins élevés aux États-Unis parce que ce pays, et dans une moindre mesure le Royaume-Uni, ont déjà fait des progrès quant à la réforme de la réglementation.

S'agissant d'apprécier le champ ouvert à la réforme, il est utile de distinguer trois fonctions de la réglementation. Il y a tout d'abord la réglementation économique qui vise à modifier les situations et les comportements sur le marché. C'est principalement cette catégorie qui a subi des amputations, accompagnées parfois de nouvelles règles pour renforcer la concurrence. En second lieu, il y a eu depuis les années 60 une prolifération de la réglementation sociale pour répondre aux demandes croissantes d'intervention de l'état en matière de santé, de sécurité, d'environnement, et de protection du consommateur et du travailleur. C'est dans ce domaine que la mise en œuvre de normes de qualité de la réglementation et le recours à des mécanismes de décision mieux raisonnés peut aboutir à des moyens d'action présentant un meilleur rapport coût-efficacité. Troisièmement, la demande d'informations de la part des administrations et des entreprises s'est accrue, ce qui s'est traduit par davantage de réglementation des processus visant les obligations de rendre compte et la collecte des données. Il y a eu un modeste allègement dans toute cette paperasserie, notamment lorsque ce qui était exigé était périmé ou dépourvu d'utilité, la principale stratégie de réforme consistant à simplifier et à réduire les coûts.

Dans l'ensemble, les indicateurs grossiers dont on dispose laissent penser qu'actuellement la réglementation continue de croître en volume, et qu'en outre en devenant plus complexe elle devient plus coûteuse à gérer. Aux États-Unis, par exemple, on a estimé que les coûts administratifs du système de réglementation dépassent \$15.5 milliards, et que les coûts entraînés par l'application de ces textes avoisinent 10 % du PIB. Il est impossible de conclure de manière générale quant à la question plus importante qui est de savoir si la qualité de la réglementation s'améliore, mais il est certain qu'il y a encore bien des progrès à accomplir.

Dans quelques secteurs, notamment le système financier, certaines parties des transports et des communications, ainsi que l'électricité, le gaz et la distribution de l'eau, il y a eu beaucoup de déréglementation et la concurrence s'est accrue. Mais la déréglementation a été pour une bonne part impulsée par la rapidité du progrès technique, qui a rendu les anciennes réglementations tellement périmées qu'elles sont apparues sans conteste comme des obstacles au progrès économique et social.

Le rapport précité concluait que « Dans une demi-douzaine de secteurs, on peut dire à bon droit qu'il y a moins de réglementation économique en 1997 qu'en 1980, pour le plus grand avantage des citoyens, bien que l'évolution ait été plus ou moins rapide selon les pays. » Mais si le coût, calculé en net, de la réglementation économique est probablement en train de baisser en moyenne, ceci est plus que compensé par le coût croissant de la réglementation sociale. Les programmes de gestion de la réglementation liés à la réforme de la gestion publique ont cependant apporté une contribution globalement positive en ralentissant dans diverses administrations le rythme de croissance des nouvelles réglementations de 20 à 35 %, et en aidant à diminuer leur coût financier.

Il importe également de se souvenir que le progrès ne doit pas être mesuré uniquement par la diminution du volume de la réglementation. Bien souvent un tel critère donne une image exagérée du succès dans les cas où l'on supprime une réglementation volumineuse et dépassée. L'accent doit être plutôt mis sur la *qualité* de la réglementation. À cet égard il y a dans les pays Membres de l'OCDE une évolution générale vers une plus grande efficacité. De nouveaux mécanismes inspirés du marché, qui comprennent des incitations, des contre-incitations ainsi que des droits de propriété échangeables sont de plus en plus employés à la place de la réglementation d'antan à base d'ordres et de contrôles. On diminue également la confusion et le coût d'application de régimes de réglementation différents grâce à des accords intergouvernementaux visant à adopter des réglementations uniformes ou à reconnaître mutuellement les textes réglementaires de chaque pays. À cet égard l'Union Européenne a joué un rôle moteur dans l'amélioration de la qualité de la réglementation et la promotion de la concurrence en Europe, et les accords commerciaux procurent maintenant des avantages similaires.

Lorsqu'il y a progrès dans la réduction du volume de la réglementation, il concerne dans une large mesure les formes plus anciennes, celles de la réglementation économique, qui ne procurait que rarement des avantages nets ; quant à l'évolution vers la réglementation sociale elle s'est accompagnée d'une attention plus grande portée aux véritables carences du marché. On a cependant tendance

à résister à l'application de l'analyse coût-avantage à la réglementation sociale, et cette dernière continue d'être motivée par des impératifs politiques à court terme plutôt que par des considérations de bien-être social global.

Si on se tourne vers l'avenir, l'évolution la plus porteuse d'espoir, qui est très liée aux réformes de la gestion publique, est le changement de mentalité qui est en train de s'opérer. Les fonctionnaires sont de plus en plus disposés à mettre en question la nécessité et le contenu de la réglementation, ce qui se reflète dans le fait qu'un grand nombre de pays Membres de l'OCDE effectuent maintenant des analyses d'impact de la réglementation, mettent en place de nouvelles capacités de gestion, et adoptent des mesures de réforme de la réglementation.

On est également davantage conscient que la façon dont la réglementation est mise en œuvre peut créer des différences. La rapidité et la transparence des décisions en la matière, une procédure de consultation plus ouverte ont contribué à diminuer l'incertitude qui constitue pour les entreprises un coût majeur – et inaperçu – de la réglementation.

Nulle part cependant les partisans de la réglementation ne sont jusqu'ici confrontés à quelque chose d'aussi sévère que l'examen annuel des programmes de dépenses, que l'examen minutieux par un organisme central aussi puissant qu'une direction du budget et chargé en parallèle de contrôler le coût de la réglementation, ou que la transparence des comptes rendus budgétaires annuels retraçant le coût et la performance des programmes de dépenses. En fait on risque à l'heure actuelle de voir les gouvernements chercher à diminuer les coûts budgétaires en substituant des réglementations à des programmes de dépenses, et transférer ainsi des coûts désormais cachés au secteur privé, en utilisant éventuellement la réglementation comme un moyen d'accroître les recettes. Ajoutons qu'une réforme de la gestion publique visant à renforcer la procédure centralisée d'examen et la transparence des réglementations pourrait grandement contribuer à nous prémunir contre de tels dangers.

4. Les relations avec le développement social

La réforme de la gestion publique et ce qu'on pourrait appeler le nouvel ordre du jour de la politique sociale sont dans une large mesure nés de préoccupations similaires. S'agissant notamment de la politique sociale, son évolution depuis 10 ans ou davantage a été motivée par les inquiétudes suivantes :

- la politique sociale sous sa forme présente continuera-t-elle d'être financièrement réalisable compte tenu de l'ampleur du chômage, du vieillissement de la population, et du rétrécissement de la matière imposable ?

- la politique sociale est-elle efficace du point de vue de la redistribution des revenus obtenue par les efforts déployés ? donne-t-on l'aide qu'il faut aux personnes qu'il faut ?
- la dépendance à l'égard de l'aide sociale n'est-elle pas elle-même devenue un problème, et ne faut-il pas opérer des changements qui rendent le travail financièrement attractif ?

L'élargissement du champ de la gestion publique qui l'amène à englober les grands enjeux de la gouvernance intéresse au plus haut point la façon dont ces problèmes clés du développement social futur sont abordés. Premièrement, la gestion publique a dû élaborer un cadre de décision et une base d'informations pour traiter ces questions. Deuxièmement, l'évolution de la gestion publique vers la prise en compte des grands problèmes de gouvernance touchant le rôle de l'état est très étroitement liée aux enjeux auxquels la politique sociale commence maintenant à s'intéresser.

4.1. La finalité et les objectifs de la politique sociale

Lorsqu'on réfléchit au rôle de l'état quant à la promotion du développement, on pose de plus en plus la question préalable : quels sont le rôle et la finalité de la politique sociale ? Les processus de décision rationnels et les travaux d'évaluation liés à la nouvelle gestion publique conduisent à de telles interrogations et amènent à mieux comprendre les objectifs de la politique sociale.

Les intentions d'origine de l'état protecteur semblaient refléter un large consensus national en faveur de l'intervention de l'état destinée à maintenir les revenus lorsque les gains réguliers d'un individu étaient interrompus par le chômage ou diminués par le départ à la retraite. Il était admis que cette forme d'assurance sociale entraînerait une certaine redistribution des revenus, à la fois verticalement et entre générations. Etant donné cependant le lien étroit entre les droits et les contributions, il y avait des limites à l'étendue d'une telle redistribution. Le large appui dont bénéficiait l'état protecteur était préservé en dosant soigneusement la redistribution des revenus monétaires, dosage maintenant menacé par la croissance plus lente des revenus et de l'emploi. L'état garantissait en outre l'accès à certains services essentiels, tels que les soins médicaux et l'éducation, ce qui soit dit en passant assurait à l'état protecteur des appuis allant au delà des simples bénéficiaires de la redistribution des revenus monétaires.

Cinquante ans après l'accueil favorable réservé à l'état protecteur, on peut se demander si ces principes et ces buts originels restent encore pertinents, et s'il n'y

a pas eu des changements propres à influencer la finalité et les objectifs de la politique sociale. Par exemple les transformations intervenues dans les taux d'activité au cours des 20 dernières années signifient que la famille à deux revenus est devenue la norme. D'une manière générale il s'agit de familles qui sont mieux à même d'accumuler des liquidités, et l'interruption des gains de l'un des conjoints constitue aujourd'hui un souci moins immédiat. Parallèlement la situation relative des personnes âgées s'est substantiellement améliorée, de sorte qu'elles ne représentent plus le groupe principal de la population pauvre.

Ces changements ont provoqué un tournant dans la politique de maintien des revenus dans plusieurs pays Membres de l'OCDE, où l'on a accordé plus d'attention à l'atténuation de la pauvreté en s'intéressant un peu moins à l'objectif de garantie des revenus. Lorsque le maintien des revenus revêtait la forme d'un versement forfaitaire ou celle d'un versement lié au revenu, dans la plupart des pays on est devenu plus strict quant à l'éligibilité au regard de la première et/ou quant à la générosité de la somme.

On voit en général se dessiner une certaine convergence dans les pays Membres de l'OCDE en ce qui concerne leur politique de maintien des revenus. Tandis que la plupart des pays se montrent plus restrictifs en matière de retraites publiques pour mettre davantage l'accent sur la lutte contre la pauvreté, l'Australie qui, traditionnellement, versait des retraites à taux uniforme sous condition de ressources et financées par le budget, a maintenant décidé d'intégrer un élément de garantie de revenu dans sa politique des retraites en imposant la création d'un régime de retraites privé. Ces deux évolutions sont pour partie le reflet d'une inquiétude à l'égard de la viabilité future du système de retraites public. Que leurs pensions aient un financement privé ou public, tous les pays partagent cette inquiétude du moment que ces pensions sont financées par répartition. En fait certains pays sont en train de resserrer les crédits de l'aide sociale afin de préserver l'état protecteur en supprimant les excès qui ont eu lieu.

C'est pourquoi de nombreux pays Membres de l'OCDE entreprennent de changer tout ou partie de leurs régimes de retraites pour des systèmes par accumulation où les prestations finalement versées refléteront la somme des contributions cumulées. Leur viabilité financière devrait s'en trouver améliorée, mais cela limitera l'ampleur de la redistribution des revenus que permettent les régimes de retraites. Il peut exister quelques possibilités de faire plus de redistribution en combinant la fiscalité et les plans d'épargne-retraite, mais pour l'instant une telle redistribution fournit des avantages plus importants aux hauts revenus qui sont ceux qui bénéficient le plus des abattements fiscaux.

En matière de services fournis sous l'égide de l'état, il y a également un changement d'optique quant à l'objectif d'équité. L'état doit-il se concentrer sur l'égalité de traitement en donnant la même chose à chacun, ou l'objectif doit-il être d'assurer un traitement *équitable* tenant compte des différences dans les besoins ? Ou bien, troisième possibilité, faut-il viser l'égalité des chances ? La différence entre les deux premières interprétations de l'équité pourrait être décrite comme le passage de la priorité au processus à la priorité aux résultats, et à ce titre il y a un parallèle avec le changement d'optique concernant les finalités de la gestion publique des programmes. La tierce option de l'égalité des chances pourrait encore s'accompagner d'une aide supplémentaire aux plus démunis, mais elle supposerait une moindre discrimination positive en leur faveur plutôt qu'un effort pour obtenir une égalité de résultats.

L'apport de la réforme de la gestion publique à ce débat peut consister à mettre en lumière les implications de ces enjeux de façon à mieux faire apparaître la finalité de la politique sociale. Les réponses finalement apportées seront probablement que les objectifs d'équité d'un programme social dépendent de la nature de ce dernier. Dans certains domaines l'égalité de traitement peut continuer d'être la considération primordiale, tout particulièrement dans des situations de type judiciaire ou quasi-judiciaire pouvant mettre en jeu le pouvoir de coercition de l'état, ou lorsqu'il existe un droit à un niveau d'assistance prédéterminé. Dans d'autres domaines, en revanche, le paradigme de la nouvelle gestion publique met l'accent sur l'égalité des résultats ou des chances. Cela peut aboutir à ce que certains citoyens aient besoin de recevoir plus d'assistance que d'autres, ou au moins des types d'assistance différents. Par exemple il serait maintenant tout à fait acceptable qu'un enfant ayant des difficultés scolaires bénéficie d'un enseignement particulier spécialement axé sur ses problèmes. Dès lors, pour les services comme la santé, l'éducation, la politique active du marché du travail, où l'on accorde délibérément au prestataire une bien plus grande marge de liberté quant à la qualité et à la quantité du service fourni parce que l'on juge souhaitable que ses décisions cadrent bien avec les besoins de chaque client, la performance devrait être jugée beaucoup plus par rapport aux résultats obtenus.

La multiplicité des finalités des programmes sociaux signifie également que l'évaluation de leur performance, la hiérarchisation de leurs priorités et leur coordination seront fondamentalement difficiles. Alors que le développement économique est souvent résumé par une mesure unique – le produit intérieur brut – il est douteux que l'on puisse de même mesurer le progrès social par un chiffre unique. La politique sociale pourrait tout au plus prendre comme cadre de référence l'évolution de la répartition des revenus, mais celle-ci ne constitue pas à elle

seule une norme de développement social suffisante. Elle n'est pas non plus assez étroitement liée à maints objectifs de la politique sociale. Dans les décisions relatives aux politiques et programmes d'ordre social, il faudrait plutôt faire appel à une série d'indicateurs, en en prévoyant plusieurs pour chaque secteur de la politique sociale dans la mesure où aucun d'entre eux ne peut à lui seul fournir une description correcte des intentions et mesurer les résultats auxquels on est parvenu. À l'heure actuelle il reste beaucoup à faire pour améliorer la prise de décision dans ce domaine : si on veut voir progresser la gestion publique il faudra donner une priorité accrue à l'élaboration d'indicateurs sociaux, en espérant qu'ils seront d'assez bonne qualité pour se prêter à des comparaisons internationales et permettront ainsi à l'expérience de chaque pays de servir de leçon aux autres.

4.2. Le rôle de l'état

La façon différente dont on appréhende l'équité joue un rôle essentiel dans le réexamen du rôle de l'état en tant que responsable de programmes sociaux. Même le changement de langage est significatif : aujourd'hui les débats font beaucoup référence à des *clients* généralement considéré comme titulaires de droits, plutôt qu'à des *citoyens* plus souvent perçus comme chargés d'obligations et de responsabilités.

Dans le passé les responsabilités originelles de l'état étaient très fortement liées à la loi, à l'ordre et à la sécurité publique. L'égalité de traitement au regard de la loi est au cœur des notions traditionnelles de justice, et il n'est donc pas étonnant que les principales fonctions de l'état aient été de veiller à ce que chacun fût traité de la même façon, la jurisprudence pesant ici d'un poids très lourd. Au fur et à mesure que l'état moderne s'est développé, l'état est devenu responsable d'autres services tels que l'électricité, le gaz, l'eau, les routes, les chemins de fer, la poste et le téléphone, mais il s'agissait de services assez bien standardisés qui étaient virtuellement identiques pour tous les citoyens. Même lorsque le rôle de l'état s'est élargi il y a un siècle ou plus pour englober un nouveau service social plus complexe tel que l'éducation, c'était en réponse à une idée répandue à l'époque selon laquelle la qualité des écoles pâtissait d'une disparité excessive dans les normes pédagogiques des écoles privées. Dans bien des pays on considérait que la qualité de l'éducation s'améliorerait grâce à la définition centralisée des programmes et au contrôle des méthodes d'enseignement. L'état a ainsi été souvent conduit à réclamer le monopole de l'offre d'éducation, les procédures régissant la prestation de services passant à cet égard bien avant les résultats.

Une fois qu'il a été admis que la similitude de traitement n'est pas une vertu puisque les clients ne sont pas tous les mêmes et que leurs besoins individuels peuvent différer, la fourniture de services uniformes par l'état peut perdre son avantage. De fait il est fréquent que les grandes bureaucraties soient peu flexibles ou peu adaptables à la nouveauté ou à la diversité des besoins. Les réformes de la gestion publique ont tenté de rendre la gestion des programmes publics plus réceptive aux besoins individuels et aux besoins locaux en transférant dans bien des cas le pouvoir de décision au point d'interface avec le client. Mais bien souvent le meilleur moyen d'accroître la qualité du service fourni est que l'état sous-traite la prestation de services à des organismes plus petits entre lesquels les clients peuvent choisir, auxquels ils s'identifieront plus aisément, et qui seront mieux en mesure de répondre à leurs besoins spécifiques.

Dans certains cas on peut objecter que les clients ne sont pas suffisamment informés pour choisir forcément au mieux de leurs intérêts. On peut alors faire intervenir un conseiller qui, en liaison avec le client, effectuera un choix dans la gamme des prestations et des prestataires disponibles. En général ces conseillers interviennent en outre dans le cadre d'une contrainte budgétaire qui reflète le degré de vulnérabilité ou autres caractéristiques pertinentes de leur(s) client(s).

On peut introduire dans ce système des primes de performance au profit du conseiller, de façon à rétribuer la manière efficace dont des résultats positifs ont été obtenus. Ainsi au Royaume-Uni, les conseillers qui achètent des soins médicaux pour le compte de leurs clients sont autorisés à conserver leurs éventuels profits et à les réinvestir dans des améliorations susceptibles de conduire à de meilleures prestations et d'élargir leur clientèle. De même en Australie les conseillers qui interviennent sur le marché du travail reçoivent une prime de performance pour les résultats obtenus quant au placement de chômeurs de longue durée dans des emplois stables.

Les changements ainsi apportés au cadre de la gestion publique sont particulièrement importants si l'on veut que la politique sociale diminue la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale et incite les gens à se prendre davantage en charge. Comme on le fait observer dans *Horizon 2000 : Les nouvelles priorités pour la politique sociale* (OCDE, 1997c), pour que la politique prenne une orientation plus active il ne suffira pas de continuer à contrôler minutieusement les droits à une garantie de revenu conformément à des règles et à des procédures détaillées. Les conseillers auront besoin de travailler en étroite liaison avec leurs clients pour préciser la façon dont leurs droits à prestation peuvent être mobilisés activement en faveur d'activités qui les conduiront à retrouver un emploi.

En fait les gouvernements sont en train d'opérer une distinction entre l'état-acheteur et l'état-prestataire de services. On se rend compte de plus en plus qu'en tant qu'acheteur l'état peut, au moins dans certaines conditions, continuer à exercer ses responsabilités actuelles sans assurer forcément la fourniture directe de tous les services dont il a aujourd'hui la charge. En fait les responsabilités principales de l'état sont le plus souvent mieux définies par les décisions concernant le type d'aide à fournir, la nature des bénéficiaires et l'ampleur de cette aide. En bonne logique ces décisions cruciales peuvent rester séparées des décisions relatives au prestataire du service. Lorsque l'état est particulièrement soucieux de faire régner l'égalité, les décisions concernant la nature du prestataire – qui reviennent en fait à choisir entre achat et fourniture – dépendent très fortement, comme on l'a déjà noté, de la nature de la prestation, de la difficulté de rédiger la convention de prestation de service, d'en suivre le déroulement, et de répartir les responsabilités quant à l'accomplissement de la tâche.

4.3. Les réalisations déjà obtenues

En matière de politique sociale, les évolutions les plus intéressantes touchant les transferts de compétences, et notamment la place accrue faite à la concurrence et à la liberté de choix, sont souvent relativement nouvelles. Il est donc difficile d'évaluer correctement ce à quoi elles ont pour l'instant abouti. On peut néanmoins dégager quelques tendances importantes.

4.3.1. La garantie de revenu

La dispersion des revenus des ménages s'est accrue depuis 1980, de façon plus marquée dans les pays anglo-saxons que dans l'Europe continentale et les pays scandinaves. La cause primordiale de cette montée de l'inégalité des revenus est en fait l'élargissement de la distribution des revenus horaires entre individus, et elle n'est donc pas directement imputable à la politique sociale, bien que dans certains pays elle puisse refléter les mesures d'ordre économique destinées à donner plus de flexibilité au marché du travail. En fait le rôle de la politique sociale a généralement consisté à freiner l'aggravation des inégalités. En Australie, par exemple, bien que la dispersion des revenus horaires se soit accrue, si l'on tient compte des améliorations apportées à la notion plus large de salaire social (qui inclut la santé, l'éducation et les prestations sociales en espèces et en nature), elles ont suffi à entraîner une diminution nette des inégalités.

Pour l'essentiel les réformes de la gestion publique ont peu contribué à la garantie de revenu. En combinaison avec des progrès technologiques, ces

réformes ont abouti à des améliorations dans les mécanismes de paiement et dans les conseils mis à la disposition des clients. Les changements les plus marquants ont toutefois concerné les conditions d'admission (où les pressions budgétaires ont joué le rôle principal), et les initiatives visant à mener une politique sociale plus active en rendant le travail financièrement attractif. Ces choix politiques fondamentaux ont été influencés par des projections des coûts à long terme du système des retraites, mais ils reposaient par ailleurs sur une réaffirmation des valeurs collectives et sur une analyse rationnelle des comportements probables. Pour le reste, les décisions essentielles tendant à modifier la garantie de revenu n'ont été que marginalement influencées par le type d'informations concernant l'évaluation et la mesure des performances que préconisait la nouvelle gestion publique.

On a en particulier cherché à alléger le poids financier de la garantie de revenu en en limitant essentiellement le bénéfice à ceux que l'on considérait comme authentiquement nécessiteux et incapables de subvenir à leurs besoins. Les changements se sont traduits par la limitation des départs anticipés à la retraite (Allemagne, Autriche, Finlande, Grèce, Italie, et Turquie) ; l'allongement des périodes de cotisation (France) ou l'augmentation de l'âge normal de départ à la retraite (États-Unis, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Australie, Belgique et Nouvelle-Zélande) ; la modification des règles d'indexation (Grèce, Allemagne et Finlande) ou la diminution des taux de remplacement ; et un ciblage accru des prestations par une vérification plus rigoureuse des ressources (Australie et Canada). Ces changements ont généralement visé à renforcer la redistribution verticale des revenus, dans la mesure où les taux d'aide pour les familles les plus nécessiteuses sont en fait devenus plus généreux, notamment dans le cas d'enfants à charge.

L'incitation à la prise en charge personnelle par la réforme des dispositions touchant la garantie de revenu a été plus limitée. En Allemagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suède, on a subordonné l'octroi d'une aide au fait que le bénéficiaire chercherait activement un emploi ou suivrait une formation. L'Australie a de son côté assoupli le critère de revenu pour les familles de chômeurs afin d'inciter notamment les femmes à revenir sur le marché du travail lorsque le conjoint perd son emploi. Quant aux États-Unis, la limitation du temps pendant lequel on peut bénéficier d'une aide a pour but d'amener les gens à redoubler d'efforts pour trouver du travail, dans un pays où le chômage de longue durée est déjà exceptionnellement peu répandu. Le problème difficile qui subsiste dans certains pays est la contre-incitation au travail que représente le niveau relativement élevé du taux marginal effectif d'imposition et des taux de

remplacement entre revenu d'assistance et revenu d'activité, à moins de rendre encore plus strictes les conditions d'éligibilité pour forcer les personnes sans emploi à rechercher activement du travail.

On a débattu de l'idée de capitaliser la garantie de revenu pour que les gens puissent utiliser leurs droits de manière plus active en cas de besoin, mais on n'a pas résolu les problèmes sérieux que cela soulève. Une certaine capitalisation des cotisations pour la retraite s'opère déjà durant la vie active, mais permettre l'utilisation des sommes accumulées avant le départ effectif en retraite risque de se traduire ultérieurement par des revenus insuffisants. Une forme de capitalisation à l'envers consisterait pour l'état à accorder des prêts aux personnes dont les revenus sont momentanément interrompus, le prêt étant remboursé lorsque la situation financière s'améliorerait. Ainsi en Australie les étudiants sont tenus de rembourser une partie du coût de leurs années d'université une fois leur diplôme obtenu, en prélevant un pourcentage donné de leur revenu une fois qu'il dépasse un certain niveau.

D'autres initiatives visant à économiser les dépenses d'aide sociale tout en protégeant les plus nécessiteux consiste à obliger le membre d'un couple divorcé n'ayant pas la garde des enfants à continuer de subvenir à l'entretien de ces derniers (Australie, Royaume-Uni, certains états des États-Unis, certains pays scandinaves).

4.3.2. Soins médicaux

Le résultat le plus évident de la politique de la santé est que les gens vivent plus longtemps et que la détérioration de leur qualité de vie tend à survenir plus tardivement. En outre les personnes âgées ont plus de probabilité de continuer à vivre à l'écart de leurs enfants. Cela tient en partie au fait qu'elles n'ont pas le choix car les femmes sont elles-mêmes trop prises par leur activité professionnelle pour prendre soin de leurs parents âgés. Mais cela est aussi dû au fait que les personnes âgées préfèrent de leur côté être indépendantes, et disposent maintenant de meilleurs services pour les aider à conserver une certaine indépendance lorsqu'elles deviennent plus vulnérables.

L'amélioration de l'état sanitaire a pour contrepartie que le coût de la santé va en augmentant. Cela est dû pour une part au vieillissement de la population, mais un facteur plus important a été l'amélioration des services de santé, le coût croissant des technologies liées aux soins médicaux et la forte élasticité-revenu de ces derniers. L'un des acquis de la gestion publique a été le rôle qu'elle a joué dans la modération du coût des soins médicaux et dans une certaine progression de la qualité des services.

Il est vrai qu'au cours des 15 dernières années les dépenses de santé ont augmenté en pourcentage du PIB, mais dans la plupart des pays Membres de l'OCDE la progression a été modeste grâce aux progrès de productivité dans la fourniture de soins et à la maîtrise de la consommation médicale. La productivité a été améliorée par le recours à des soins moins coûteux, notamment le raccourcissement de la durée des séjours hospitaliers qui représentent la forme de soins la plus coûteuse. Les progrès de la productivité tiennent à des facteurs très divers tels que les nouvelles technologies prenant la forme de médicaments, méthodes de diagnostic, etc. Mais l'amélioration de la gestion a également joué un rôle décisif. L'introduction de thérapeutiques plus efficaces dépend d'une meilleure information de gestion, et c'est grâce aux réformes concernant la gestion que l'on est en mesure de mieux coordonner tout un éventail de soins médicaux.

Les réformes de la gestion ont également aidé à maîtriser la consommation de services médicaux. Au niveau le plus élémentaire cette maîtrise peut être obtenue par le rationnement des soins, mais on ne saurait le prolonger très longtemps à partir du moment où les cas justifiant un traitement ne peuvent obtenir l'attention nécessaire. Une nouvelle gestion débouche sur de nouveaux systèmes qui changent la structure des incitations. En matière de soins médicaux, le problème de fond est que la forme souhaitée d'assurance maladie publique ou privée signifie que l'usager ne paie normalement rien, ou n'acquitte qu'une fraction minime du coûts des soins reçus. S'ajoute à cela l'absence de souveraineté du consommateur, si bien qu'au total on ne dispose habituellement pas des mécanismes normaux du marché pour maîtriser la demande. Les réformes concernant la gestion ont alors cherché à créer des marchés internes (Royaume-Uni) avec des prix fictifs (France) et à modifier les incitations s'exerçant sur les prestataires :

- L'introduction d'un mode de financement par groupe homogène de patients (*case-mix funding*) dans lequel on fixe un tarif pour l'ensemble de chaque procédure en combinant tous les services concernés au lieu de rémunérer individuellement chaque service. Le tarif peut être fixé à un niveau qui ne soit compatible qu'avec une production efficiente et, en autorisant les prestataires à conserver les profits éventuels, on crée chez eux une incitation à réaliser des économies sur la quantité totale de services fournis et sur leur combinaison.
- L'expérience aidant, on peut élargir la formule en autorisant les appels d'offres. C'est déjà le cas aux États-Unis où les « *health maintenance organisations* » passent des conventions avec des prestataires pour fournir à leurs membres des « soins organisés ».

- La mise en place de conseillers (*case managers*) et de généralistes dotés d'un budget (*budget-holders*) qui coordonnent un éventail de soins spécialisés pour lesquels ils passent des conventions avec des prestataires, avec ici aussi une incitation à gérer leur budget au mieux.
- La pratique croissante du ticket modérateur que l'on impose au patient pour le rendre davantage conscient du coût, diminuer les dépenses non indispensables (notamment pour les produits pharmaceutiques, où l'on tend à remplacer les spécialités par des produits génériques tout aussi efficaces mais moins coûteux) et réduire la consommation médicale globale.

On constate que ce genre de réformes de la gestion a entraîné des économies substantielles, mais non répétitives, au cours de la période de mise en œuvre des réformes. Il est évident que la qualité des soins pourrait faire problème, mais l'expérience montre que des conventions peuvent assurer à cet égard la protection nécessaire. Ajoutons qu'une meilleure coordination des prestations constitue l'un des moyens les plus importants d'améliorer la qualité des soins. Trop souvent les gens sont déconcertés par la diversité des services et ne sont pas en mesure d'avoir accès au groupe de services les mieux accordés à leurs besoins.

Beaucoup de réformes intéressantes ont été opérées dans différents pays, mais dans la plupart des pays Membres de l'OCDE il reste encore beaucoup à faire du côté de la réforme des services médicaux. On a eu jusqu'ici tendance à agir au coup par coup, alors qu'il y a un besoin urgent d'adopter une démarche plus intégrée, car il s'agit notamment de dépasser la fragmentation actuelle et de parvenir à une meilleure coordination des services de santé. On risque sinon de voir la diversité des sources de financement et des services, et la façon inégale dont le rationnement est appliqué, pousser les gens à consommer des soins inefficaces voire même inadaptés. L'Autriche, par exemple, a décidé de mieux coordonner certains services médicaux en rationalisant une partie des sources de financement, notamment entre divers niveaux d'administration.

Une autre question essentielle concerne la réforme des incitations à recourir aux pratiques les meilleures (les plus efficaces), et un plus large recours aux disciplines du marché de façon à pouvoir être moins dépendant de l'arme de la réglementation pour parvenir à la maîtrise des coûts. Il existe déjà assez d'expériences pour montrer qu'on dispose de plusieurs moyens d'introduire une concurrence organisée dans la fourniture de soins médicaux. Par exemple le Royaume-Uni systématise la distinction entre acheteurs et fournisseurs et encourage les hôpitaux à se concurrencer. De même le Danemark, l'Irlande, la Norvège et les Pays-Bas ont cherché à stimuler la concurrence et/ou les économies en

Encadré 2. Les réformes de la gestion dans le National Health Service (Royaume-Uni)

Dans le passé le Service National de Santé du Royaume-Uni a été régi par des contrôles budgétaires stricts qui sont parvenus à contenir la dépense totale, mais le résultat est que le système « manquait de souplesse, était dépourvu d'incitations à l'efficacité, ne prévoyait pas d'informations financières (ce qui excluait toute obligation de rendre compte) et ne permettait pas de choisir les prestataires de soins secondaires » (OCDE, 1995*b*). Le nouveau système repose sur la distinction entre l'acheteur et le prestataire de services de santé en hôpitaux et en dispensaires. Il y a deux catégories d'acheteurs entre lesquels règne une certaine concurrence, les Autorités Sanitaires de District (DHA) et les médecins généralistes détenteurs de budgets. Les hôpitaux ont été transformés en société, ce qui leur permet une plus grande souplesse dans leur gestion, et ils sont tenus de se faire concurrence.

Les réformes se sont accompagnées d'un accroissement de l'efficacité, avec notamment la substitution de la chirurgie de jour à l'hospitalisation habituelle. Les temps d'attente ont également diminué. Les médecins titulaires de budgets ont également réagi à l'incitation à réduire leurs dépenses de médicaments, notamment en faisant appel à des produits pharmaceutiques génériques moins coûteux. On avait par ailleurs craint que l'entrée en action des médecins titulaires de budgets n'aboutisse à aggraver les inégalités, mais il n'existe aucun indice sérieux à cet égard.

Jusqu'ici la distinction entre acheteur et prestataire n'est pas aussi tranchée qu'elle pourrait l'être. L'hôpital local est souvent le dispensateur de soins dominant de sa région et il conserve des liens étroits avec la DHA locale, ce qui est en partie inévitable lors de cette phase préliminaire car la DHA est généralement dépourvue des connaissances médicales détaillées lui permettant de négocier d'égal à égal avec l'hôpital. En outre les DHA ont subi des pressions tendant à éviter ce qu'aurait de politiquement gênant le fait d'avoir un hôpital contraint de fermer plusieurs services faute d'avoir obtenu une convention. Détail intéressant, on a des indications montrant que les médecins détenteurs de budgets ont été plus disposés que les DHA à contester les pratiques hospitalières, à réclamer des améliorations et à changer si nécessaire de prestataires. Ceci peut traduire les rapports plus étroits qu'ils entretiennent avec leurs patients – qui sont en définitive leurs clients – et la supériorité de leurs connaissances médicales qui leur donne de meilleures armes pour négocier pour le compte de leur patient.

À ce stade nous concluons qu'il faut laisser aux réformes le temps d'agir. La performance s'améliorera vraisemblablement à mesure que l'on aura plus d'expérience dans la rédaction des conventions, et que celles-ci accorderont aux hôpitaux plus de souplesse dans leur tarification en s'élargissant pour couvrir une gamme de soins plus étendue, ce qui offrira des possibilités de permutation accrues.

introduisant diverses variantes de financement par individu inscrit (« *capitation* ») avec modulation en fonction du risque. En Allemagne, où les soins médicaux sont dans une large mesure financés par l'assurance, on a instauré la concurrence entre caisses avec compensation des risques. En Suède et au Danemark, l'introduction d'une concurrence organisée a élargi les possibilités de choix du patient vis-à-vis des hôpitaux. Certains feront valoir que ces réformes devraient aller plus loin et déplacer l'équilibre entre financement public et financement privé, mais cela ne répond pas forcément aux traits distinctifs du système de santé, et comme le montre l'expérience des États-Unis, le résultat pourrait être d'accroître plutôt que de diminuer le volume de ressources de l'économie absorbé par la santé.

Beaucoup de réformes sont encore bien récentes et il faudra introduire des correctifs à la lumière de l'expérience. Une leçon à retenir est que le secteur de la santé est un système complexe comportant une multitude d'acteurs, de sorte que des réactions imprévues n'ont rien de surprenant. Pour les limiter au maximum, il importe de lancer les réformes en bénéficiant de toute la coopération possible de la part de ceux qu'elles affectent très directement, même si cela exige quelques compromis. On peut cependant faire également valoir que certains des correctifs qui ont été ensuite apportés aux réformes en matière de santé auraient pu être évités si les réformes avaient été au départ mieux préparées, avec une vision plus claire de la façon dont elles seraient lancées en une série d'étapes bien échelonnées. Un point très important est que la distinction acheteur/fournisseur, tout en étant au cœur de nombre de ces réformes, n'a toujours pas été jusqu'ici pleinement mise en œuvre. Les pouvoirs publics continuent de supporter les risques de l'acheteur pour certains patients à haut risque ou à coût élevé, et il en est de même pour les risques du fournisseur dans la mesure où les gouvernements continuent de contrôler les capacités hospitalières et à garantir qu'un hôpital ne peut pas être en faillite.

On a pu assurément démontrer que les réformes du système de santé réalisées, et la direction qu'elles vont vraisemblablement suivre, ont été très fortement influencées par la mise en œuvre des réformes de la gestion publique. C'est un champ de l'action publique dominé par des considérations d'équité et par l'absence de souveraineté du consommateur. La nouvelle approche de la gestion montre toutefois comment, par l'utilisation de l'information et le développement de notions du genre incitations et marchés internes, il est possible de concilier ces considérations avec une approche plus efficace des soins médicaux, voire même d'améliorer la qualité des prestations.

4.3.3. Éducation, formation et aides individuelles à l'emploi

Les inscriptions dans l'enseignement non obligatoire ont continué de connaître une progression marquée au cours des 10 dernières années. Dans les années 60 la moitié seulement de ceux qui quittaient l'école avaient achevé le deuxième cycle du second degré, mais aujourd'hui 80 % d'entre eux sont dans ce cas, et les écarts entre pays se sont substantiellement réduits. L'enseignement supérieur est lui aussi en expansion, et maintenant dans la plupart des pays Membres de l'OCDE la moitié ou plus de la population passe par l'enseignement supérieur sous une forme ou sous une autre, contre 20 % dans les années 60.

Il y a cependant un débat quant à ce qu'il est advenu de la qualité. Une étude des normes de résultats scolaires menée dans dix pays, *Les normes de résultats dans l'enseignement. À la recherche de la qualité* (OCDE, 1995e) est parvenue à deux grandes conclusions. La première est que « les autorités scolaires locales, régionales et nationales à tous les niveaux ont aujourd'hui comme priorité d'élever les normes pour toutes les disciplines essentielles. » La seconde conclusion est que « l'opinion publique, les parents et les élèves veulent que les systèmes éducatifs fournissent des informations fiables sur les résultats des établissements scolaires et des élèves », préoccupation qui a un lien particulièrement étroit avec l'ordre du jour des réformes de la gestion publique.

Des données solides sur la qualité de l'éducation, notamment en coupe longitudinale, sont cependant très difficile à obtenir, bien qu'on dispose d'informations sur l'aptitude en calcul et l'alphabétisation. La principale préoccupation concerne le fait que l'on compte parfois seulement un tiers des adultes possédant un minimum d'instruction. C'est là le reflet du caractère très inégal de performances des élèves ; par exemple, dans la plupart des pays, le quartile inférieur des scores en mathématiques est en dessous du score moyen de la classe précédente. Ici encore, on est amené à penser qu'il faut adopter une démarche prenant davantage en compte les différences entre individus. Une source d'espoir est que selon les données disponibles, l'alphabétisation progresse, car dans tous les pays Membres de l'OCDE elle est plus élevée chez les jeunes que dans les catégories plus âgées, ce qui tient essentiellement au développement de l'éducation.

Une deuxième grande préoccupation en matière d'éducation, au moins dans certains pays, concerne la façon dont le système scolaire prépare les jeunes au monde du travail. Il y a là un reflet immédiat des inquiétudes que fait naître le chômage des jeunes, mais cela traduit également la nécessité de préparer la population à la société post-industrielle basée sur le savoir. Il y a certainement des

différences sensibles entre pays Membres quant au taux de chômage des jeunes, et il semble qu'elles soient liées à des différences dans la façon dont s'articulent la scolarisation, la formation technique et la préparation au travail. En ce qui concerne notamment les jeunes à la recherche d'un enseignement professionnel, les résultats – tels que les reflètent les taux de chômage des jeunes – semblent être meilleurs dans les pays (comme l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas) qui s'attachent à créer des liens étroits entre les établissements scolaires, la formation technique et les employeurs, par le biais notamment d'une formation en alternance.

À ce stade les réformes de la gestion publique n'ont généralement pas été autant en vedette dans les débats sur la politique de l'éducation que dans le cas de la politique de la santé. Dans certains systèmes on s'est orienté vers une certaine décentralisation au profit des enseignants et de comités locaux de parents et de citoyens. On évolue également vers un peu plus de liberté de choix en ce qui concerne à la fois l'établissement et le choix des matières. On s'est également préoccupé d'analyser les performances comparées des établissements, encore que le fait de faire davantage appel à une évaluation en interne des progrès de l'élève au lieu de recourir à des examens à l'extérieur réduit les possibilités de comparer les performances de différents établissements sous l'angle des résultats obtenus et de ce qu'ils ont coûté. Il est significatif que l'on n'ait encore observé aucun changement majeur dans la structure des incitations, comme par exemple de nouveaux systèmes de facturation, et bien qu'un certain intérêt se soit manifesté à l'égard des bons (*vouchers*) en tant que moyen d'élargir les choix, on n'est pas jusqu'ici allé très loin.

Traditionnellement les mesures d'aide individuelle à l'emploi ont constitué un domaine très volatile de l'action gouvernementale, avec des changements quant à ce qu'on attend d'elles et dans leurs principaux paramètres. Elles constituent en même temps un relativement bon thème d'évaluation. Les produits, mesurés en nombre de personnes envoyées en formation ou placées dans un emploi sont assez aisément calculés, y compris ce qu'ils ont coûté, et ils se sont certainement révélés utiles pour déterminer les formes d'aide les plus efficaces pour différentes catégories d'individus. En fait des études d'évaluation menées dans plusieurs pays Membres de l'OCDE permettent de conclure que le facteur tout à fait déterminant pour dégager l'efficacité des programmes de formation n'est pas leur ampleur, mais le soin avec lequel ils ont été conçus. Il y a cependant matière à débat sur ce qui constitue un critère de succès acceptable, et du même coup sur le point de savoir si finalement les aides individuelles à l'emploi représentent un investissement justifié.

Le changement le plus significatif a peut-être été le réexamen du rôle des interventions sur le marché du travail dans le passage d'une politique sociale passive à une politique sociale active, pour user de la terminologie de l'OCDE. Les mesures d'aide individuelle à l'emploi ne sont naturellement qu'une partie d'une politique sociale active, et on peut faire valoir que leur efficacité éventuelle dépend très fortement de changements survenus ailleurs, notamment pour éliminer les contre-incitations et rendre le travail financièrement plus attractif que ce n'est actuellement le cas. Dans bien des pays Membres de l'OCDE par exemple, le niveau des allocations d'aide sociale auxquelles un couple à revenu unique avec deux enfants peut prétendre était d'environ 75 % du salaire net de l'ouvrier moyen, et la proportion serait encore plus élevée pour les gains d'un salarié ayant un revenu net inférieur.

Les changements qui se produisent dans les réflexions sur les aides individuelles à l'emploi sont néanmoins un exemple de l'accent maintenant mis sur les clients et sur leurs besoins, dans la ligne des idées chères aux réformateurs de la gestion publique. Ils se caractérisent par une approche globale du client, visant à déterminer quelle est la combinaison de formation, d'expérience professionnelle, de revenu et autres du genre « garde des enfants » dont le client a besoin pour obtenir un emploi stable rémunéré. Il a fallu pour cela recourir à la technologie pour créer de meilleurs systèmes d'information, faire le lien entre les programmes de différentes agences et rassembler toutes les informations pertinentes sur le dit client. L'existence de telles informations a généralement amélioré la performance des services de l'emploi en tant que fournisseurs de conseils auprès de leurs clients. En Australie on a même fait un pas de plus en instaurant une certaine concurrence, de sorte qu'au lieu de dépendre exclusivement du service public de l'emploi pour se faire conseiller, être envoyé en formation et obtenir un placement, les demandeurs d'emploi peuvent maintenant choisir dans tout un ensemble de conseillers accrédités. Ces conseillers gèrent en outre un budget où le montant qu'ils ont à dépenser pour aider le stagiaire/demandeur d'emploi est déterminé par le degré de vulnérabilité de ce dernier, et où une partie des fonds est versée sous forme de prime en cas de succès.

On pourrait dans l'ensemble conclure que la nouvelle gestion publique a apporté une contribution utile à l'amélioration de la qualité des aides individuelles à l'emploi. Certains continuent cependant à se montrer sceptiques quant à leur efficacité, et les partisans de ces aides craignent pour leur part qu'avec l'accroissement du chômage de longue durée dans bien des pays Membres de l'OCDE, la tâche des aides individuelles à l'emploi grandisse plus vite que leur capacité.

Plus fondamentalement, on se demande avec inquiétude si certaines grandes questions sont correctement abordées dans ce domaine de l'action publique. On s'interroge en particulier sur les systèmes d'éducation et de formation : s'adaptent-ils aux changements qui ont lieu dans la société et dans l'économie ? Étant donné que le rythme des changements technologiques et structurels s'est accéléré, on fait valoir que l'on ne peut plus former les gens pour exercer un seul métier dans leur vie. La plupart seront employés dans des activités en changement et auront besoin d'être continuellement recyclés. Le défi que représente l'apprentissage à vie exigera que l'on réponde à des questions touchant l'offre de cette formation dont on ne s'est pas jusqu'ici vraiment occupé. En fait nombre d'entre elles se poseraient même si les systèmes d'éducation et de formation n'étaient pas confrontés aux défis d'une demande dont la structure va changer dans les années à venir.

À l'heure actuelle ces systèmes sont encore très dominés par l'offre et restent assez rigides, de sorte qu'ils ont du mal à s'adapter à des demandes nouvelles. Cela se reflète dans le type de formation offert, dans la façon dont cette formation est reconnue, et dans le fait qu'elle existe ou non. Avec l'accent mis de plus en plus sur le recyclage des travailleurs âgés, des pressions s'exerceront plus fréquemment pour revoir toutes ces caractéristiques.

Le point fondamental est que pour assurer la pertinence de la formation, il sera peut-être souhaitable que l'on introduise beaucoup plus de concurrence et de diversité dans le secteur de la formation, et que le lieu de la décision en ce qui concerne le contrôle de la formation se déplace des fournisseurs de formation vers ceux qui la consomment dans l'industrie.

Tout cela est au demeurant très fortement lié au financement futur de l'éducation et de la formation. Il paraît probable qu'à l'avenir, notamment lorsqu'il s'agira de personnes à recycler, celles-ci et/ou leurs employeurs seront appelés à apporter une contribution financière plus importante à leur formation, compte tenu des avantages qu'en retirent les uns et les autres. Dans cette hypothèse il y aura de fortes pressions pour obtenir que les intéressés aient davantage voix au chapitre quant au contenu de la formation, et pour que celle-ci devienne plus flexible et s'adapte mieux aux besoins de telle entreprise ou de telle profession. Ces pressions pourraient fort bien s'étendre au financement public et amener les états à financer non plus des établissements mais des individus, par le biais d'un type de bon auquel l'employeur pourrait participer. Sous cette forme de séparation entre acheteur et fournisseur, les établissements d'éducation et de formation seraient incités à proposer des modules souples de formation qui pourraient être

élaborés en liaison avec la profession ou l'entreprise de façon à répondre à leurs besoins spécifiques.

Une suggestion connexe est que tout individu devrait se voir conférer un droit à un certain montant de financement public pour son éducation et sa formation, sur lequel il aurait une possibilité de tirage tout au long de son existence. L'idée pourrait être élargie de façon à ménager la possibilité de remboursements ultérieurs lorsque la situation du bénéficiaire se serait suffisamment améliorée.

C'est ce genre de considérations qui a amené les ministres de l'Éducation à conclure à la nécessité « d'établir des liens plus souples entre études et travail, la scolarité initiale à plein temps étant suivie de périodes associant diversement une activité professionnelle (à plein temps ou à temps partiel) et une formation dispensée dans des entreprises, des écoles ou des établissements d'enseignement supérieur » (OCDE, 1996a). Les ministres ont également admis que de nouveaux mécanismes de gouvernance et de responsabilité seront nécessaires, pour répondre notamment à l'inévitable augmentation du nombre et de la diversité des sources de financement, et pour refléter l'autonomie croissante de la gestion des ressources qui en résulte. Cela devrait du même coup encourager l'innovation dans des domaines tels que les programmes, la pédagogie et l'appréciation des résultats scolaires, qu'il faudra compléter par une plus grande attention portée à l'évaluation.

La nouvelle gestion publique a beaucoup à apporter sur tous ces plans au système futur d'éducation et de formation. Mais les trois points les plus étroitement liés à la réforme de la gestion publique qui ressortent de cette brève analyse de l'évolution future de l'éducation, de la formation et des aides personnelles à l'emploi sont peut-être les suivants :

1. la mise en œuvre des réformes de la gestion publique concerne, ou concernera, de très près ce domaine de l'action publique ;
2. une vision globale de la réforme est indispensable, une vision qui dépasse les découpages administratifs traditionnels entre ministères, et qui fasse le lien entre l'éducation, la formation, les aides personnelles à l'emploi (y compris la rémunération des personnes en formation), et la garantie de revenu ;
3. dans bien des pays il reste encore beaucoup à faire, même si certains d'entre eux ont une tradition de coopération entre l'industrie et les organismes de formation beaucoup plus forte que d'autres.

4.4. Les conséquences d'une politique sociale active pour la gestion publique

On a fait valoir dans cette étude que les changements dans la gestion publique sont étroitement liés aux nouvelles orientations que suit la politique sociale. L'apport de la gestion publique à la politique sociale passe par les innovations ayant trait au cadre de décision et aux moyens d'action, et par les réformes concernant la fourniture de services. Il faut toutefois s'interroger sur la capacité du service public à répondre à ces nouvelles demandes portant sur une politique sociale plus ciblée, plus active et plus ouverte sur l'extérieur. Le service public est certes en train de changer dans les pays Membres de l'OCDE, mais le fait-il, et peut-il le faire, assez vite pour faire face à ces nouveaux défis et répondre aux attentes de ceux qu'il est voué à servir ?

Il ne fait aucun doute que la visée d'une politique sociale active crée davantage d'exigences pour le service public. Dans l'ancien régime de l'aide passive, les fonctionnaires étaient principalement chargés de déterminer les droits à cette aide conférés par la loi. Il s'agissait essentiellement pour eux de suivre les instructions, de savoir dans les cas limites quels sont les précédents, en ayant toujours la possibilité, voire l'obligation d'en référer dans les cas difficiles au jugement d'un supérieur. Pour mener une politique sociale plus active, chaque fonctionnaire doit bénéficier d'une plus large délégation de pouvoirs afin de pouvoir travailler avec le client et de choisir avec lui dans tout un éventail d'options ce qui servira au mieux ses intérêts tout en restant dans les limites de l'enveloppe budgétaire globale. C'est être beaucoup plus exigeant vis-à-vis des fonctionnaires, car il leur faut être plus réceptifs, capables d'établir une relation avec le client, d'apprécier rationnellement ses besoins, de maîtriser une série de programmes généralement plus complexes que par le passé et de se coordonner avec d'autres prestataires de services. En fin de compte, le résultat, bon ou mauvais, de l'adoption d'une politique sociale plus active dépendra de la capacité des services publics à se réinventer et à opérer ces changements dans leur savoir-faire et dans leur mentalité.

À ce stade il est encore trop tôt pour se montrer optimiste. Ce que l'on peut dire c'est que l'on est en général convaincu que ce genre de réformes vaut la peine d'être tenté. Par ailleurs le personnel à tous les niveaux semble le plus souvent faire bon accueil aux changements, notamment vis-à-vis de ceux qui tendent vers une plus grande déconcentration. Dans ce contexte il faut se souvenir que le personnel lui même est en train de changer. La plupart des emplois de bureau de bas niveau ont disparu du fait du progrès technique et de la polyvalence des formations. Pour toutes sortes de raisons, notamment celle-ci, les agents sont

aujourd'hui mieux éduqués dans l'ensemble, et moins disposés à accepter l'autorité hiérarchique sans que des raisons leur soient fournies.

À partir des enquêtes disponibles et d'anecdotes significatives, il apparaît que l'encadrement moyen a particulièrement bien accueilli les réformes de la gestion publique. Il apprécie la clarification de ce que l'on attend de lui, ainsi que les transferts de compétences lui permettant de faire son travail en ayant à supporter moins d'empiétements, notamment de la part du politique, dans la gestion au jour le jour. Certains commentateurs se sont interrogés sur ce qui leur paraît être une perte de pouvoir de la part des conseillers techniques au profit des hommes politiques, mais la plupart des conseillers techniques ne semblent pas gênés de voir des ministres assumer la responsabilité de la définition d'une politique. De fait il est généralement impossible de changer en profondeur une politique s'il n'y a pas cette prise en main de la part du politique. Ce qu'apprécie également ceux qui conseillent les hommes de gouvernement, c'est l'amélioration de la qualité des décisions prises que peut apporter un supplément de transparence et des responsabilités mieux définies, à tel point que l'on a publiquement reconnu, au moins dans un pays, qu'« une bonne politique est un atout politique ».

Chez les fonctionnaires on se plaint surtout de l'austérité budgétaire que l'on associe souvent à ces réformes, et on craint qu'elle puisse compromettre leurs perspectives d'emploi. Ces plaintes peuvent alors nourrir des préoccupations publiques plus générales touchant les répercussions de l'assainissement financier en matière de chômage. Or comme on l'a noté plus haut, l'assainissement financier ne fait pas nécessairement partie des réformes, et on voit mal comment il pourrait aboutir à une augmentation durable du chômage alors qu'il reflète le faible niveau de l'épargne et le fait que la demande intérieure croît plus vite que l'offre intérieure. En outre beaucoup préféreraient, comme les fonctionnaires, que les coupes budgétaires inévitables résultent d'une décision réfléchie de modifier telle politique, au lieu d'atténuer le choc en multipliant les diminutions de crédits visiblement arbitraires qui frappent tout le monde.

Certains fonctionnaires s'affirment également préoccupés des perturbations que provoque inévitablement le changement, ainsi que du nombre et de la rapidité de ces changements. En fait l'ampleur des ajustements structurels dans le secteur public n'est généralement pas supérieure à celle que l'on constate dans le reste de l'économie, et le rythme du changement s'est accéléré un peu partout.

Le plus grand défi que le secteur public ait à affronter est probablement le passage à la sous-traitance de services que certains ont considéré comme faisant

partie des fonctions centrales sans être toujours capables d'expliquer pourquoi. On peut se demander si dans bien des pays le service public est vraiment bien préparé pour gérer des conventions pour des services où la prestation implique inévitablement une certaine liberté d'appréciation. Les réformes de la gestion publique, quant à elles, partent du principe qu'il est souhaitable d'énoncer explicitement et sous une forme officielle les objectifs et les buts de tels programmes, mais on dispose encore de peu d'expérience en ce qui concerne la rédaction de telles conventions et le suivi d'exécution.

À plus long terme, il faut en outre se demander comment le secteur public conservera l'expérience concrète des meilleures pratiques qu'il possède s'il n'est pas directement impliqué dans la fourniture des services. De fait c'est souvent sa capacité de recourir à son expérience concrète dans la mise en œuvre d'une politique qui a permis au service public de revendiquer une expertise dans l'aide à la décision.

Une formation accrue devrait permettre de régler certains de ces problèmes, mais la gestion des conventions et l'aide à la décision feront probablement davantage appel à l'avenir à des fonctionnaires recrutés à l'extérieur. Ceci soulèvera du même coup le problème des rémunérations, et on aura peut-être besoin alors d'une plus grande décentralisation dans la fixation des rémunérations. C'est un processus déjà engagé dans certains pays Membres de l'OCDE, ce qui soulève de difficiles problèmes d'équité lorsque les gens sont rémunérés différemment selon les agences par ce qu'ils perçoivent comme étant le même employeur, et pour un emploi qui a traditionnellement été considéré comme identique. À longue échéance, de telles évolutions pourraient modifier fondamentalement le caractère du service public, qui ne serait plus le système de carrière traditionnel composé de professionnels autonomes partageant le même système de valeurs fondamentales et assez aisément interchangeables d'un secteur de l'administration à l'autre.

5. La gouvernance démocratique et la mise en oeuvre des réformes

5.1. Les attitudes à l'égard des réformes de la gestion publique

Au début de cette étude nous avons avancé l'idée que la dynamique des réformes de la gestion publique venait d'une série de préoccupations touchant la qualité et l'efficacité de l'administration. Nous avons affirmé que là où les réformes ont été mises en œuvre, elles ont conforté bien des changements inévitables et/ou intéressants débouchant sur une meilleure politique économique et sociale. On voit moins nettement dans quelle mesure elles ont aidé à combattre la perte de

confiance du public vis-à-vis de la capacité des pouvoirs publics à prêter attention et à répondre aux préoccupations de la collectivité et à satisfaire leurs attentes.

Dans la démocratie actuelle, l'appui du public paraît être un préalable à la réussite de toute politique dans la mesure où les gouvernements s'aperçoivent qu'il est impossible d'imposer des solutions, notamment lorsque il y a incertitude quant aux réactions des personnes concernées. Il importe donc de se demander si une meilleure gestion publique peut aider à diminuer cette « carence de démocratie » qui s'interpose entre les attentes de la population et les capacités apparentes de gouvernement de la puissance publique, qui commandent de manière décisive le succès de la politique économique et sociale.

À un certain niveau, les citoyens ne s'intéressent pas beaucoup à l'appareil administratif chargé dans leur pays de fournir des services collectifs, ni d'ailleurs à la façon dont marche le gouvernement. Ils s'intéressent aux résultats, et n'accordent attention aux mécanismes ou aux moyens que s'ils perçoivent un lien direct avec les résultats qu'ils recherchent. Mais si les citoyens constatent que l'administration a un rapport avec leurs intérêts, en tant que membres d'une société plus instruite et mieux informée ils sont susceptibles de réclamer des processus de décision plus ouverts, participatifs et transparents que par le passé.

Les usagers semblent généralement d'accord pour dire qu'il y a eu des progrès. Même compte tenu de leurs limites, les enquêtes auprès des usagers confirment dans l'ensemble qu'aux yeux de beaucoup de gens, qu'ils bénéficient ou non directement de divers services publics, les réformes de la gestion publique ont apporté un changement modeste (voir encadré 3). Les usagers semblent admettre pour la plupart que la qualité du service a été au minimum préservée, et ils ne sont pas nécessairement au courant de l'ampleur des économies budgétaires réalisées. En outre si les personnes interrogées étaient mieux informées des données sur les performances montrant les points sur lesquels les services ont été améliorés, ils pourraient se montrer plus favorables à l'égard des réformes. On peut en tout cas soutenir à bon droit qu'en l'absence des réformes de la gestion publique il y aurait eu encore moins d'argent disponible pour les programmes publics les plus efficaces. En fait, lorsque le public émet des critiques précises à l'égard de tel ou tel programme ou de ceux qui le gèrent, ils tend à mettre en cause l'insuffisance présumée des crédits plutôt que la manière dont ils sont utilisés.

5.2. Préserver la dynamique des réformes de la gestion publique

Un certain degré de schizophrénie est évidemment inévitable, en ce sens que le public voudra avoir davantage de tout ce qui est gratuit, sans s'apercevoir que

Encadré 3. Le point de vue des citoyens/clients

Dans un certain nombre de pays ayant accordé une place importante à l'amélioration de la qualité du service, les agences administratives ont l'habitude d'effectuer des enquêtes sur la façon dont les clients perçoivent les performances des services.

En **Suède**, les enquêtes sur la qualité des services de santé montrent que le public témoigne à leur égard d'un haut degré de confiance et de satisfaction (les services étant dispensés sur une base locale, il y a une certaine sensibilité aux besoins individuels).

Au **Royaume-Uni**, une enquête de 1993 sur la Charte des Citoyens a constaté que pour 28 services, une majorité d'usagers interrogés jugeait que la qualité s'était améliorée ou était restée stable. Dans sept services 25 % ou plus des usagers estimaient qu'il y avait eu dégradation (le taux d'approbation était de 92 % pour la Poste, de 77 % pour l'enseignement secondaire, de 57 % pour *British Rail*, et de 57 % pour les Job Centres/caisses d'assurance chômage). On a également interrogé les usagers sur les services qu'ils désiraient le plus voir s'améliorer.

En **Finlande**, dans le cadre d'un programme d'étude des réformes de la gestion publique, on a interrogé un échantillon de citoyens sur leur point de vue à l'égard de plusieurs services étatiques, municipaux et privés, et on a comparé les résultats avec ceux d'une enquête similaire effectuée en 1987. Les résultats préliminaires indiquaient qu'il s'était opéré un changement positif dans les perceptions qu'avaient les citoyens des services administratifs que l'on avait transformés en société au début des années 90. On les considérait comme étant généralement plus imprégnés d'un esprit de service, plus flexibles et plus efficaces.

En **Australie**, on s'est servi des déclarations publiques et d'une enquête d'opinion pour apprécier l'incidence des réformes sur les clients, en complétant cela par des recherches sur certaines agences et des études de cas. L'enquête d'opinion a montré que pour 73 % des personnes interrogées, la qualité du service fourni était restée la même par rapport à ce qu'elle était avant le lancement de la réforme ; 26 % ont pensé que le service avait changé, et parmi eux, 73 % ont pensé qu'il s'était amélioré.

le coût qu'il aura finalement à subir peut être supérieur à ce qu'il est disposé à payer par ses impôts. En fait les cas où une réforme est le plus difficile à mettre en œuvre sont peut-être ceux où elle se heurte à une coalition associant les producteurs d'un service excessivement antiéconomique et les consommateurs de ce service. La majorité qui paye pour ce service peut lui adresser des critiques, notamment si elle n'y a pas droit ou n'en a pas besoin, mais elle ne manifeste pas

son intérêt pour la réforme avec la même intensité de sentiment que les bénéficiaires directs qui sont partisans du statu quo. Au pire, des coalitions différentes de groupes d'intérêts hostiles à certains changements peuvent s'unir et ralentir tellement le processus des réformes à engager que le gouvernement semble gagné par une inertie grandissante, et que le public perd peu à peu confiance dans la puissance publique et dans la politique en général.

Comme les pays diffèrent par leur histoire et par leurs institutions il n'y a pas de réponse générale quant à savoir comment les gouvernements peuvent le mieux préserver la dynamique des réformes de la gestion publique même lorsque le développement économique et social l'exige. Selon certains, mieux vaut lancer les réformes à une échelle aussi vaste que possible, en allant même jusqu'à un « *Big Bang* ». Cette démarche peut être fort efficace pour servir de catalyseur aux changements nécessaires de mentalité. Elle apparaît également équitable puisque tout le monde est affecté, et elle permet des arbitrages entre différents intérêts. La difficulté tient au fait qu'elle ne s'est normalement révélée possible que lorsqu'il y a dans le pays un tel sentiment de crise que la stratégie antérieure est unanimement considérée comme devant laisser place à une réforme radicale. Un tel sentiment est toutefois absent de la plupart des pays Membres de l'OCDE. On trouve plus souvent un sentiment de désillusion et d'insatisfaction à l'idée que le pays et le gouvernement devraient faire mieux que cela. Mais dans ces conditions les gouvernements n'estiment généralement pas qu'ils auraient intérêt à réagir vivement et à fabriquer de toutes pièces une impression de crise. Au maximum un nouveau gouvernement peut envisager de feindre d'avoir hérité d'une situation de crise, mais même dans ce cas il lui faudrait réfléchir à ce qu'il adviendrait de sa crédibilité s'il adoptait cette stratégie.

Dès lors les changements qu'exige l'amélioration de la gouvernance, qui conditionne elle-même le développement économique et social, exigeront habituellement beaucoup de temps, et leurs avantages peuvent mettre encore plus de temps à apparaître. Les réformes de la gestion publique ne doivent donc pas être considérées comme un remède immédiat. Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE il s'agira plutôt, comme auparavant, d'une évolution graduelle qui n'en est pas moins fondamentale pour autant.

Dans un tel contexte, il apparaît pourtant qu'il y a des leçons à tirer quant à la préservation de la dynamique des réformes. Tout d'abord, et c'est un point essentiel, il faut absolument créer un soutien politique à la réforme. Cela veut dire qu'il est nécessaire de surmonter l'opposition de ceux qui ont le sentiment de devoir être lésés, et/ou conquérir l'appui de ceux à qui les réformes profiteront. On doit

inlassablement s'efforcer de mettre en lumière le côté positif des réformes, par exemple le fait que les déficits budgétaires doivent être pris au sérieux. En fait, en ce qui concerne notamment la politique sociale, il est possible de créer des situations « où tout le monde gagne », se traduisant par des services améliorés pour un coût budgétaire moindre. Par exemple les réformes conduisant à une politique active du marché du travail doivent, au moins à moyen terme, conduire à un marché du travail plus efficace et à une croissance économique plus forte, un taux de chômage en diminution (notamment chez les chômeurs de longue durée et les responsable de familles monoparentales) et, pour finir, des économies budgétaires. De même la modification des modes de financement des programmes de santé de façon à en éliminer les effets pervers, et la mise en place de systèmes d'information de gestion, peuvent amener à traiter les maladies à moindre coût et de façon plus efficace.

Ce qu'il faut, c'est mieux comprendre ces possibilités d'utiliser les réformes de la gestion publique pour mieux intégrer la politique économique et la politique sociale, et faire largement connaître ces possibilités.

Deuxièmement, il est important que l'on ne laisse pas la nécessité de communiquer et de consulter ralentir le processus de réforme au point de le faire bel et bien échouer. Même si en tant que méthode le radicalisme tous azimuts du « *Big Bang* » est rarement possible ou désirable, le radicalisme sélectif impliquant le type de situations où tout le monde gagne qui vient d'être évoqué peut avoir une portée suffisante pour introduire une vraie différence, et encourager par là même la dynamique de la réforme. En fait le succès ainsi remporté « nourrira » le succès et aboutira à un changement de mentalité tel que les réformes commenceront à susciter leur propre dynamique.

Troisièmement, et en liaison avec le point précédent, il est important de mettre les réformes en train et de ne pas attendre que tous les problèmes aient été tirés au clair. En pratique il n'est généralement pas possible de mener des réformes valables sans prendre quelques risques. Certains éléments des réformes de la nouvelle gestion publique sont inévitablement source de tensions, entre par exemple l'encouragement à une véritable consultation du public et le souci de veiller à la cohérence de l'action, ou entre une décentralisation poussée au point de permettre aux citoyens de s'impliquer dans la gestion des programmes et la répartition précise des responsabilités. Il ne saurait être question de masquer ces risques et ces tensions, mais il ne faut pas non plus bloquer des réformes valables en attendant le cas improbable où risques et tensions auront été tous réglés. Ces dilemmes n'ont en fait rien de nouveau, et ils ont toujours caractérisé l'action

publique et la gestion publique. Le point important est de bien orienter la réforme et de la mettre en route en étant conscient que dans la réforme de la gestion publique il y aura inévitablement des leçons à tirer de l'expérience, et que la plupart du temps on pourra corriger le tir à mi-parcours sans grand inconvénient. En fait l'une des caractéristiques marquantes de l'ancien paradigme de la gestion publique était qu'il avait une aversion excessive à l'égard du risque, avec comme conséquence que s'il limitait les péchés par action, ceux-ci étaient plus que compensés par les péchés par omission ou occasions manquées, qui il est vrai passaient généralement inaperçues.

En quatrième lieu, si l'annonce d'un plan de réformes complètement bouclé ne serait généralement pas compatible avec une démarche graduelle, il reste possible que les responsables provoquent l'engagement souhaitable en faveur de la réforme en adoptant une série de principes généraux découlant du paradigme de la nouvelle gestion réformée. Cela aurait également l'avantage d'aider à préserver le nécessaire degré de cohérence d'ensemble. Ces principes pourraient comporter des dispositions concernant :

- la formulation des résultats en termes d'effets et de produits et pas simplement de processus ;
- la focalisation sur le client ;
- la concurrence et le libre choix ;
- les délégations de pouvoirs ;
- la création de marchés internes et l'utilisation d'instruments inspirés du marché dans la mesure du possible ;
- la distinction entre les intérêts de l'état en tant qu'acheteur et en tant que prestataire.

Enfin il importe de faire mieux comprendre ce que feront les réformes de la gestion publique et aussi ce qu'elles ne feront pas. Certains s'inquiètent notamment à l'idée que les changements dans notre système de gouvernance risquent de porter atteinte à des éléments qui sont essentiels à la préservation d'une société démocratique. Ils font valoir que la course aux résultats et à l'efficacité pourrait rendre le secteur public moins soucieux qu'il ne l'était traditionnellement de la légalité des procédures, et conduire en particulier à un affaiblissement du système des freins et contrepoids, et de l'obligation de rendre des comptes que l'on a apparemment imposée pour renforcer ce souci de légalité.

Ce sont là des préoccupations qu'il faut prendre au sérieux, même si on peut faire valoir que les réformes de la gestion publique ont renforcé la dimension de

responsabilité de la démocratie en apportant beaucoup plus d'informations sur l'efficacité des programmes et la performance des gouvernements. Comme on l'a fait remarquer dans *L'Éthique et le Service public* (OCDE, 1997*h*), « La bonne conduite a toujours été une précondition à la bonne gouvernance. » Il faut bien voir que l'un des buts essentiels des réformes de la gestion publique est de renforcer la confiance à l'égard de la gouvernance démocratique et de réduire la « carence de démocratie ». C'est pourquoi certains pays Membres de l'OCDE ont pris des initiatives destinées à donner encore plus d'importance à la déontologie et ont cherché de nouveaux moyens d'éclairer les fonctionnaires sur la conduite à tenir lorsqu'il leur est à juste titre demandé de faire preuve de discernement au lieu de se contenter d'appliquer des règles dont trop souvent la finalité n'apparaissait pas clairement. Il faut en particulier, comme le rappelait la publication précitée, que « l'éthique ne soit plus envisagée à part et de façon distincte, mais comme faisant partie intégrante de tous les systèmes de gestion. »

De même, la confiance à l'égard de l'administration peut obliger à préciser quelles sont les obligations de se justifier incombant à chacun, obligations qui peuvent devenir floues en particulier lorsqu'on crée des agences sur lesquelles le ministre n'exerce aucune tutelle. Pour éviter des confusions dommageables aussi bien pour la bonne gestion que pour la mise en jeu des responsabilités, le principe de base devrait être : tenir pour responsable la personne la plus haut placée si elle est intervenue, ou aurait dû intervenir, dans une affaire. De manière plus précise, cela veut dire que la direction n'est pas nécessairement tenue pour responsable d'un acte répréhensible ou d'une faute de service isolé, mais elle le sera si l'acte ou la faute deviennent systématiques, en particulier si elle n'a pris aucune mesure préventive. Une fois que l'on a ainsi procédé aux clarifications nécessaires, il doit être possible de concilier une vraie responsabilisation et la délégation de pouvoirs.

Ce rappel de l'importance permanente du devoir de se justifier et de la déontologie ne conditionne pas seulement la confiance du public à l'égard des autorités démocratiques ; dans un système administratif déconcentré cela peut également aider à préserver la cohérence globale des services publics grâce à la reconnaissance explicite des valeurs qu'ils ont en commun. Cet élément de continuité est également précieux parce qu'il peut contribuer à rassurer dans une certaine mesure les fonctionnaires et la collectivité en leur montrant que dans une période de changements rapides voire déroutants pour certains, les valeurs et les relations d'antan conservent leur légitimité et leur rôle de soutien de la cohésion sociale.

5.3. Améliorer la gouvernance démocratique

On peut espérer que des réformes opérées dans le sens qu'on vient de décrire, qui renforcent l'efficacité de l'administration et démontrent son caractère « moral », redonneront dans une certaine mesure confiance dans les pouvoirs publics. Reste à savoir si à elles seules elles suffiront à rétablir la plénitude de cette confiance et à faire disparaître l'actuelle « carence de démocratie ». Une difficulté majeure est que les gros problèmes qui sont apparus dès les années 70 sont toujours là. Bien que la croissance économique ait continué et que la lutte contre l'inflation ait remporté des succès, le chômage reste trop élevé et les niveaux de vie donnent l'impression d'être à la traîne, ce qui renvoie pour partie à la question de la répartition des fruits de la croissance économique.

À ces préoccupations touchant le développement économique et social s'ajoute l'anxiété, partagée par beaucoup mais non par tous, selon laquelle le caractère insatisfaisant du progrès économique et social ne relèverait pas seulement de l'état, sa politique et ses programmes, et de la qualité de l'administration. Ce qui les inquiète, c'est qu'à leur avis les changements dans la nature et dans la structure de l'économie et de la société, du fait notamment de la « mondialisation », ont pour effet que les gouvernements perdent de leur influence au profit de forces dont ils n'ont pas la maîtrise. Ils redoutent que les gouvernements soient de moins en moins à même de répondre aux besoins de la société, en particulier à l'échelon local. Parallèlement la façon dont les pouvoirs publics, notamment au niveau des états, s'adaptent auxdites forces signifie qu'ils apparaissent plus lointains, moins accessibles, ce qui accentue le sentiment d'une carence de démocratie.

Il n'est pas douteux que la mondialisation croissante de l'économie internationale et la diffusion rapide des idées par le biais des technologies de communication de pointe font qu'à l'heure actuelle très peu de problèmes sont purement internes. Afin de rester compétitifs, les pays Membres de l'OCDE sont de plus en plus attentifs à ce que font les autres lorsqu'ils fixent les paramètres de leur politique économique et sociale. Pour certains, c'est cette internationalisation de l'action publique qui fait peser un risque de perte de souveraineté et d'identité culturelle, dont ils ont tendance à croire qu'elles ne peuvent être retrouvées qu'en dressant des barrières contre les influences extérieures, avec l'espoir (naïf) de renverser ainsi la tendance à la mondialisation.

C'est dans ce contexte que les gouvernements trouvent leur principal défi lorsqu'ils cherchent à mieux équilibrer les demandes et attentes des citoyens d'une part, et la capacité de l'état à y répondre d'autre part. Si les gouvernements

n'arrivent pas à mieux concilier les attentes contradictoires qui s'expriment à l'égard des pouvoirs publics, on risque d'en revenir à un obscurantisme qui se traduira par une société moins tolérante et moins ouverte, et par des performances économiques et sociales plus médiocres. C'est fondamentalement pour cette raison que les réformes de la gestion publique doivent aller au-delà de l'administration et se donner un programme plus ambitieux portant sur la gouvernance.

Comblent le fossé entre les attentes et la capacité d'y répondre ne sera pas facile. On n'avancera pas pour autant en cédant aux revendications populistes qui reviennent en fait à faire tourner à l'envers l'horloge des siècles. Le plus important est de bien comprendre les facteurs qui agissent sur la capacité des gouvernements, et de les prendre comme points de départ pour une approche plus globale de la gouvernance.

Cela veut notamment dire qu'il faut continuer à résister au protectionnisme sous toutes ses formes. La réponse la plus efficace aux pressions inévitables de la mondialisation réside dans la coordination des politiques nationales. Cette coordination ne représente pas une perte de souveraineté, mais un acte de souveraineté. Les gouvernements ne consentent à coordonner leur politique que parce qu'ils estiment avoir plus à y gagner qu'à y perdre, et en fin de compte ce sont eux qui décident de coopérer de cette manière avec d'autres pays.

Certes on court fatalement le risque de voir les négociations intergouvernementales accompagnant la coordination des politiques nationales aboutir, au moins en apparence, à une perte de contrôle parlementaire et à des gouvernements qui s'éloignaient progressivement de la population. Il sera donc important de se faire mieux comprendre des citoyens et d'offrir des possibilités accrues de participation à la gouvernance, de façon à contrecarrer les forces qui poussent à une perte de contact entre les gouvernements et leurs racines.

Les réformes de la gestion publique ne sont cependant pas responsables du problème de carence de démocratie, quelle qu'en soit par ailleurs la source : elles représentent plutôt un élément de solution. En fait ces réformes contribuent à faire participer un public mieux informé, ce qui est essentiel pour rétablir la confiance à l'égard des pouvoirs publics et avoir un système démocratique sain. Premièrement les réformes accordent un poids considérable à la transparence, ce qui a conduit à fournir des informations beaucoup plus utiles qu'auparavant sur les politiques, les programmes et les activités de la puissance publique. Deuxièmement, la crédibilité des décisions prises par les élus a été généralement renforcée, le rôle imparti à leurs conseillers techniques ayant été clairement défini

comme « être disponible, mais pas à la barre ». Ces deux aspects des réformes ont renforcé la dimension de responsabilité de la démocratie. Troisièmement, l'accent mis sur la qualité du service, la décentralisation et la déconcentration en matière de prestation de services, et le développement de la concertation qui est intervenu parallèlement renforcent les possibilités de participation du public à celles des activités de l'administration qui retentissent le plus immédiatement sur sa vie quotidienne.

En outre, on peut pousser plus loin ces dernières réformes de façon à rapprocher l'administration des citoyens, non seulement en déconcentrant mais également en décentralisant. De fait il y a eu ces dernières années, en matière d'éducation, de santé et de protection sociale, d'importants transferts de compétences à des niveaux de décision inférieurs, dans des pays tels que le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, et la Suède, et on pense que le Royaume-Uni va suivre. En fait l'Union Européenne a officiellement adopté ce principe par le biais du « principe de subsidiarité », qui exige que chaque tâche soit effectuée par le niveau de décision le plus apte à bien l'accomplir.

Si toutes ces évolutions liées aux réformes de la gestion publique peuvent aider à renforcer la gouvernance démocratique, on peut douter qu'elles soient suffisantes. Peuvent-elles notamment réduire à elles seules le fossé entre les attentes des citoyens en matière de développement économique et social et la capacité des pouvoirs publics à tenir leurs promesses ? À l'inverse les gouvernements devront-ils envisager de nouveaux modes de participation et de nouvelles méthodes pour mieux faire comprendre à l'opinion les enjeux et les choix essentiels auxquels il faudra bien s'attaquer pour assurer une meilleure intégration et une plus grande complémentarité de la politique économique et de la politique sociale ? Ce serait pour eux un défi considérable, notamment dans une démocratie politique de type conflictuel où toute tentative pour modérer les attentes du public risque d'être exploitée par l'adversaire comme un aveu d'échec.

Au cours des dernières années les gouvernements se sont davantage confiés aux citoyens et ont amélioré les mécanismes de consultation du public, tant pour les grandes orientations que pour le détail des services à fournir. Comme on l'a noté plus haut, il s'agit toutefois d'informer le débat public, et les gouvernements ne sont pas disposés à en perdre la maîtrise. On peut les comprendre car perdre cette maîtrise risquerait d'exacerber des attentes auxquelles on ne peut déjà pas répondre.

Il faut également s'interroger sur ce que l'on peut espérer d'une nouvelle approche de la décision où la consultation des citoyens repose sur la rationalité et

la transparence. Il est possible que l'ambiguïté constitue parfois un élément important du processus politique. On peut en effet faire valoir que mettre à plat les enjeux et expliciter qui sera affecté et comment il le sera ne saurait faciliter la réalisation des indispensables compromis. Qui plus est, on peut craindre que la participation du public serve à paralyser l'action gouvernementale. Si notamment des groupes d'intérêts sont lésés, ils peuvent fort bien chercher à retarder les décisions en réclamant de nouvelles consultations, en usant de toutes les voies de droit disponibles, voire en recourant dans certains cas à la résistance passive. Dans des circonstances de ce genre, les gouvernements se doivent d'être exemplaires et définir où se trouve l'intérêt public, en évitant de devenir captifs d'intérêts catégoriels.

Vu l'ampleur et la portée du défi auquel la gouvernance démocratique est confrontée, les gouvernements peuvent néanmoins être contraints de prendre des risques dans la recherche d'un dialogue plus ouvert avec le public. Sinon on voit mal comment on pourrait faire revivre la confiance au sein d'un électorat devenu éduqué, exigeant et volontiers désabusé.

En ouvrant le débat sur l'orientation future du développement économique et social, les gouvernements devront nécessairement donner l'exemple. On ne recréera pas la confiance dans les pouvoirs publics par un processus qui contribue lui-même à rendre incohérent le cadre général de l'action publique. De même, dans une démocratie représentative, il ne peut y avoir de véritable obligation de rendre compte que si les gouvernements sont tenus pour responsables du résultat final. Les gouvernements doivent donc conserver le droit de décider en dernier ressort, mais de préférence après avoir pris dûment en compte d'une part les points de vue des autres parties concernées, et d'autre part les incidences qu'auront sur leurs attitudes et sur leurs actes les décisions qui auront été prises.

Il s'ensuit que les organes centraux du gouvernement ont une mission plus importante à remplir, à savoir développer leur capacité de conseil de façon à formuler des orientations stratégiques cohérentes. Cela n'oblige pas nécessairement à résoudre toutes les divergences quant à l'action à mener. Il s'agit plutôt de gérer les revendications incohérentes de façon à désamorcer les conflits potentiels. Toute incohérence restante devra alors être entendue comme n'étant pas le fruit du hasard.

L'élaboration d'un ensemble d'orientations stratégiques peut, au moins au début, être facilitée si elle se focalise sur une perspective à long terme dans laquelle les considérations d'avantages politiques immédiats peuvent revêtir moins d'importance. Cela pourrait impliquer que l'on s'attache à rendre la société

mieux consciente de certains enjeux de long terme comme les implications en termes d'action du vieillissement démographique ou l'avenir du développement industriel. Il faudra cependant veiller à éviter de perdre la capacité de réagir avec souplesse à l'incertitude et au changement en étant trop spécifique, notamment dans les détails, ce qui pourrait plus tard porter atteinte à une créativité bien nécessaire. Dans la planification il s'agit de trouver l'équilibre entre un degré de spécificité assez poussé pour définir des orientations et permettre ainsi à l'état et à la société de créer et de répondre avec promptitude à des opportunités futures, et une souplesse suffisante pour s'adapter aux aléas et éviter de faire naître des attentes injustifiées.

En outre, et quel que soit le rôle éminent que doivent jouer les gouvernements dans l'établissement d'un dialogue plus ouvert, il importe que la responsabilité de la cohérence dans l'action ne s'exerce pas de façon purement descendante et centralisée. Il est souhaitable qu'on puisse l'atteindre grâce à une interaction plus souple entre les institutions et entre les personnes, en puisant à la fois dans l'administration et en dehors d'elle. En cas de besoin la coordination peut être facilitée si le gouvernement explicite sa vision globale et/ou ses priorités et objectifs clés à moyen-long terme, ou si l'on s'inspire d'un principe commun tel que celui de la responsabilité budgétaire. La Nouvelle-Zélande offre l'exemple d'un pays qui a fait l'expérience de cette approche plus systématique de la planification stratégique, dans le double objectif d'élargir la participation du corps social à la gouvernance tout en focalisant davantage l'attention sur les priorités à long terme, l'efficacité globale de l'action publique et la coordination des politiques et des programmes dans un contexte de déconcentration.

Un moyen d'élargir la consultation du public dans le sens qui vient d'être évoqué pourrait consister à renforcer le rôle du législateur. De fait on remarquera que le processus de décision le plus ouvert se trouve aux États-Unis, pays dans lequel il y a séparation complète entre l'Exécutif et le Congrès. Les progrès réalisés par des partis mineurs dans un certain nombre de pays à régime parlementaire, qui reflète en partie un malaise public à l'égard des prérogatives de l'exécutif, amènent à se demander si le Parlement ne pourrait pas jouer un rôle plus indépendant en utilisant davantage ses commissions pour au moins contrôler à l'avenir l'action du gouvernement. Comme toujours, la principale difficulté est de trouver le juste équilibre entre d'une part la consultation et la création d'un consensus, et d'autre part la nécessité pour l'exécutif d'être en mesure, au moins dans certains cas, de réagir avec promptitude et décision. En outre un rôle accru conféré au législateur soulèverait du point de vue du gouvernement d'évidentes difficultés par les possibilités ainsi offertes de l'embarrasser ou de lui faire obstacle. C'est pourquoi un processus de

consultation revigoré par le biais de l'institution parlementaire fonctionnera d'autant mieux qu'il portera sur des enjeux de long terme où le gouvernement ne se sent pas obligé de s'engager trop longtemps à l'avance sur des résultats spécifiques,

Encadré 4. L'approche néo-zélandaise de la gestion stratégique

La gestion stratégique telle qu'elle s'est développée en Nouvelle-Zélande suppose que l'on s'efforce d'intégrer les systèmes de décision stratégique de l'état et ses systèmes de gestion du budget et de gestion des performances.

Traditionnellement, c'est la procédure budgétaire qui a fourni le principal moyen de procéder à l'examen de la stratégie gouvernementale, mais c'est une procédure qui se déroule pour une large part dans le secret des cabinets ministériels et elle favorise une vision trop tournée vers le court terme. La nouvelle approche encourage la participation du public et « vise à enrichir la procédure budgétaire en veillant à ce que des questions de fond plus générales soient plus systématiquement prises en compte dans l'élaboration du budget et dans les décisions touchant l'affectation des crédits » (OCDE, 1997e).

Au départ, le gouvernement formule une stratégie axée sur un nombre restreint d'objectifs. Cette formulation, qui constitue un document essentiellement politique, a été utilisée pour tenter de dégager une vision commune du pays considéré globalement. S'appuyant sur cette vision, le gouvernement se met d'accord sur une série d'objectifs à moyen terme concernant neuf « domaines de résultats stratégiques » (SRA). Ces SRA ont servi à leur tour à favoriser la coordination entre groupes de programmes et de ministères liés entre eux, et à éclairer l'examen annuel des priorités budgétaires en matière de recettes fiscales et de dépenses. Les SRA constituent également le cadre à partir duquel on définit des étapes spécifiques appelées « domaines de résultats clés », qui servent de points de repère par rapport auxquels on peut apprécier la performance d'un ministère. Le système vise donc à améliorer à la fois l'intégration verticale entre le champ de la politique et celui de la gestion, et l'intégration horizontale entre secteurs, sans oublier l'ouverture et l'élargissement du processus de décision.

On reconnaît en même temps qu'il est indispensable que le gouvernement continue à faire preuve de retenue et qu'il rende pleinement compte de ses actes. L'instrument primordial pour ce faire est la Loi sur la responsabilité budgétaire. Cette loi ne trace pas d'objectifs quantitatifs ni de frontières immuables, mais elle exige des gouvernements qu'ils tiennent le public bien informé de la véritable situation des finances publiques, des objectifs à moyen terme du gouvernement, de la façon dont ces objectifs vont être atteints, et des risques majeurs qui en résultent. En fait tout gouvernement qui sortirait de la zone du comportement budgétaires acceptable aurait à faire face à ses responsabilités, de sorte que le gouvernement n'est plus « seul maître à bord » en matière de politique budgétaire.

mais où les investigations parlementaires pourraient offrir au gouvernement un moyen de tâter le terrain avant de s'engager.

L'autre voie pour susciter des coalitions favorables à une bonne politique consiste à attendre moins de l'état et à recourir davantage au marché. En fait les deux approches peuvent aider à résoudre bon nombre de problèmes cruciaux, et il n'est généralement pas nécessaire de choisir de façon tranchée. Dans la mesure toutefois où les problèmes de l'équilibre à établir entre développement économique et développement social reflètent des conflits autour de la répartition des revenus, une solution strictement fondée sur la logique du marché peut ne pas être acceptable aux yeux de beaucoup. On peut soutenir que c'est bien souvent le cas, notamment pour des enjeux tels que l'ajustement structurel et la politique sociale, où les questions de redistribution des revenus occuperont vraisemblablement une place primordiale. C'est pourquoi la réalisation d'une meilleure intégration de la politique économique et de la politique sociale pourrait bien être conditionnée par un élargissement des systèmes de gouvernance de façon à faire place à un dialogue mieux informé et plus fécond avec les citoyens. L'objectif devrait être de parvenir à un consensus permettant d'obtenir un meilleur arbitrage entre des revendications contradictoires tout en continuant d'encourager l'esprit d'entreprise et d'initiative des individus.

6. Conclusion

S'agissant de promouvoir le développement économique et social la responsabilité de l'état n'a pas changé. En fait elle se serait plutôt accrue avec les responsabilités nouvelles en matière d'environnement. Ce qui change, c'est le rôle de l'état, qui devient moins producteur et davantage animateur.

Ceci reflète pour partie un autre grand changement : on est maintenant mieux conscient des limites de la capacité qu'a l'autorité publique à obtenir des résultats si elle n'est pas largement appuyée par les citoyens et/ou si elle agit à contre-courant des forces du marché. Les gouvernements évoluent vers une forme de gouvernance démocratique plus participative, avec davantage de transferts de compétences et un plus large appel à d'autres partenaires pour la fourniture de services. Par ailleurs, lorsque les gouvernements interviennent effectivement pour réaliser leurs objectifs sociaux, ils font de plus en plus appel aux instruments du marché, et opèrent par des méthodes qui ont davantage d'affinité avec les forces du marché et courent moins le risque court-circuitées voire même balayées par elles que le type de réglementation dirigiste d'antan. Bref le rôle de l'état consiste davantage à piloter le navire qu'à le faire avancer.

Comme l'a souligné l'OCDE (OCDE, 1995a) : « Au cours des décennies à venir, le secteur public performant aura des formes et des comportements radicalement différents. Il aura tendance :

- à restreindre sa participation à la fourniture directe de services ;
- à s'employer davantage à mettre en place un cadre souple à l'intérieur duquel l'activité économique puisse se dérouler ;
- à évaluer en permanence l'efficacité des politiques suivies ;
- à renforcer ses capacités de gestion prévisionnelle et de direction pour une meilleure adaptation aux défis économiques et sociaux à venir ;
- à conduire les affaires publiques de façon plus participative. »

Les changements nécessaires pour inaugurer cette ère nouvelle prendront inévitablement du temps. Réformer la gestion publique ne peut pas être un remède rapide. Tout changement radical n'est généralement possible que s'il résulte d'une crise, alors que dans la plupart des pays Membres de l'OCDE les réformes se feront selon un processus évolutif sans être moins fondamentales pour autant.

On peut cependant discerner d'ores et déjà des progrès dans le fait que l'axe majeur de la réforme de la gestion publique a changé. Il y a 10 ans ou plus, au tout début de la nouvelle gestion publique, on mettait fortement l'accent sur la *gestion* du secteur public. Pour caractériser les réformes d'alors, on employait des formules typiques telles que « laisser gérer les gestionnaires » et « amener les gestionnaires à gérer en fonction des résultats ». Le temps et l'expérience aidant, on s'est toutefois rendu compte que le poids de l'état se fait principalement sentir lorsqu'il crée le contexte où le développement économique et social prendra place, et lorsqu'il influe par ses propres interventions sur le comportement des autres acteurs. En conséquence l'axe majeur de la nouvelle gestion publique s'oriente de plus en plus vers les systèmes de décision et les grands enjeux de la gouvernance, en particulier les attentes que les citoyens peuvent raisonnablement nourrir à l'égard de l'état.

Si l'on regarde l'avenir, les grandes priorités auxquelles les gouvernements devront continuer à prêter attention vont être :

- Premièrement, la capacité du secteur public à traduire dans les faits les nouvelles orientations et les nouvelles fonctions de l'état. Comme on l'a noté plus haut, dans beaucoup de pays Membres de l'OCDE on se préoccupe tout particulièrement de l'aptitude des services publics à gérer des conventions où la prestation de services suppose une marge d'appréciation

substantielle. Si le rôle du service public se ramène à une simple gestion de conventions, il faudra également examiner de plus près ce que cela implique à long terme pour lui-même et pour la qualité de sa fonction de conseil.

- Deuxièmement, on continuera à s'intéresser à la construction d'indicateurs sociaux. Les progrès accomplis jusqu'ici n'ont pas été à la hauteur des espérances. Bien qu'ils ne puissent être que des auxiliaires du discernement, les indicateurs sociaux n'en sont pas moins essentiels pour la qualité des évaluations et des conseils aux décideurs qui conditionne l'efficacité de la politique sociale. Ajoutons que l'on aura encore plus besoin de bons indicateurs sociaux dans la mesure où les gouvernements se mettront à encourager la concurrence et la liberté de choix en sous-traitant la prestation de services sociaux.
- Troisièmement, il faudra développer les efforts d'évaluation des incidences qu'ont eues les réformes de la gestion publique. Nul ne s'attend certes à ce qu'on revienne sur les réformes accomplies. Mais les politiques publiques sont un domaine où l'on apprend par la pratique. Il est donc particulièrement important d'examiner plus systématiquement les leçons à tirer du passé de façon à ce qu'à l'avenir la gestion publique continue de progresser.
- Pour terminer, un point tout à fait essentiel concerne la façon dont les gouvernements répondent aux impératifs de la gouvernance prise au sens large. Le défi qui est lancé à la gestion publique consistera donc à développer les capacités stratégiques et décisionnelles de l'état. Il faut se donner comme objectif de conférer assise et cohérence à cette approche plus globale de la gouvernance. On acquerra ainsi les moyens d'intégrer la dimension économique et la dimension sociale de l'action publique afin qu'elles se prêtent mutuellement appui pour le plus grand avantage de tous.

Bibliographie

- Boston, Jonathan et June Pallot (1997),
« Linking Strategy and Performance : Developments in the New Zealand Public Sector », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No. 3, été.
- Conseil de l'Europe (1997),
Projet de rapport sur la régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale.
- Dudley, Leonard et Claude Montmarquette (1995),
The Public Sector : « Engine of Growth » or « Obstruction to Industry » ? CRDE et Economics Department, Université de Montréal et CIRANO, Montréal, 1^{er} novembre.
- Emy, Hugh V et Paul James (1996),
« Debating the State : the Real Reasons for Bringing the State Back In », dans *The State in Question*, édité par Paul James, Allen et Unwin.
- Finansdepartementet (1996),
Productivity Trends in the Public Sector in Sweden, Suède.
- Gouvernement des Pays-Bas (1996),
« Quality of Public Management », extraits d'un document néerlandais, *Test of the Competitiveness*.
- Hoj, Jens, Toshiyasu Kato et Dirk Pilat (1995),
« Deregulation and Privatisation in the Service Sector », *OECD Economic Studies*, No. 25 1995/ II, OCDE, Paris.
- Holmes, M. et D. Shand (1995),
« Management Reform : Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 8, No. 4, octobre.

- Latham, Mark (1996),
« Making Welfare Work », distribué au Centre for Independent Studies,
31 juillet, Melbourne.
- Mathiasen, David G. (1997),
« The New Public Management and its Critics », *Advances in International
Comparative Management*, Supplement 3, pp. 273-295, JAI Press, Inc.
- New Zealand State Services Commission (non signé) (1996),
The Provider Purchaser Split, A report from New Zealand (mimeo).
- OCDE (1991),
Mieux servir l'économie, document hors série du service de la Gestion publique,
OCDE, Paris.
- OCDE (1994a),
*La prévision et le contrôle des coûts des programmes de transferts : Problématique et métho-
dologie*, document hors série n° 7 du service de la Gestion publique, OCDE,
Paris.
- OCDE (1994b),
La santé : qualité et choix, Études de politique de santé N° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (1994-95a),
Enquêtes économiques de l'OCDE : Finlande, OCDE, Paris
- OCDE (1994-95b),
Enquêtes économiques de l'OCDE : Canada, OCDE, Paris.
- OCDE (1995a),
La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (1995b),
*À la recherche de mécanismes de marché : Les systèmes de santé au Canada, en Islande et
au Royaume-Uni*, Études de politique de santé N° 6, OCDE, Paris.
- OCDE (1995c),
Les normes de résultats de l'enseignement : À la recherche de la qualité, OCDE, Paris.
- OCDE (1995d),
« Déreglementation et privatisation dans le secteur des services », *Revue écono-
mique de l'OCDE*, n° 25, OCDE, Paris.
- OCDE (1995-96a),
Enquêtes économiques de l'OCDE : Canada, OCDE, Paris.
- OCDE (1995-96b),
Enquêtes économiques de l'OCDE : Danemark, OCDE, Paris.
- OCDE (1995-96c),
Enquêtes économiques de l'OCDE : Allemagne, OCDE, Paris.
- OCDE (1996a),
Communiqué, Réunion du Comité de l'éducation au niveau ministériel, « Faire
de l'apprentissage à vie une réalité pour tous », 17 janvier.

- OCDE (1996b),
L'éthique dans le service public : Questions et pratiques actuelles, document hors série du service de la Gestion publique, N° 14, OCDE, Paris.
- OCDE (1996c),
Mondialisation : Enjeux et possibilités pour les pouvoirs publics, OCDE/GD(96)64, OCDE, Paris.
- OCDE (1996d),
Labour Productivity Levels in OECD Countries : Estimates for Manufacturing and Selected Service Selectors par Dirk Pilat, OCDE/GD(96)138, OCDE, Paris.
- OCDE (1996e),
Labour Market and Social Policy, Occasional Papers N° 17, Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries, OCDE, Paris.
- OCDE (1996f),
Apprendre à tout âge, OCDE, Paris.
- OCDE (1996g),
Gérer la réduction du déficit structurel, Étude hors série sur la gestion publique, N° 11, OCDE, Paris.
- OCDE (1996h),
Colloque ministériel sur l'avenir des services publics, OCDE, Paris.
- OCDE (1996i),
L'administration à l'écoute du public : Initiatives relatives à la qualité du service, OCDE, Paris.
- OCDE (1997a),
Consultation et communications : intégrer des intérêts multiples dans l'élaboration des politiques, Étude hors série sur la gestion publique N° 17, OCDE, Paris.
- OCDE (1997b),
La sous-traitance des services publics : Principes directeurs pour une meilleure pratique, PUMA Note de synthèse, OCDE, Paris.
- OCDE (1997c),
Horizon 2000 : Les nouvelles priorités pour la politique sociale, Document de travail, Vol. V, N° 43, OCDE, Paris.
- OCDE (1997d),
Les procédures budgétaires de l'avenir, OCDE/GD(97)178, OCDE, Paris.
- OCDE (1997e),
Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public, OCDE/GD(97)50, OCDE, Paris.
- OCDE (1997f),
Questions et évolutions dans la gestion publique : Examen, 1996-1997, OCDE, Paris.
- OCDE (1997g),
La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration, OCDE, Paris.

- OCDE (1997h),
L'éthique et le service public, PUMA, Note de Synthèse, OCDE, Paris.
- OCDE (1997i),
Les perspectives économiques de l'OCDE, N° 61, juin, OCDE, Paris.
- OCDE (1997j),
Enquêtes économiques de l'OCDE : Autriche, OCDE, Paris.
- OCDE (1997k),
Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Vols. I and II, études sectorielles et thématiques, OCDE, Paris.
- OCDE (1998),
La facturation des services publics aux usagers : Principes pour une meilleure pratique, Note de Synthèse N° 3, OCDE, Paris.
- Pollitt, Christopher (1995),
« Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management », document présenté à la Conférence de l'EGPA, Rotterdam, septembre EVANPM/DRAFT/25-3-95.
- Putnam, Robert D. (1995),
« Tuning In, Tuning Out : the Strange Disappearance of Social Capital in America », P.S : *Political Science and Politics*, Vol. XXVIII, N° 4, décembre, pp. 664-83, American Political Science Association, Washington D.C.
- Rhodes, R A W. (1994),
« The Hollowing Out of the State : the Changing Nature of the Public Service in Britain », *Political Quarterly*, pp.138-151, Pub. Co.Blackwell, Oxford.
- Savoie, Donald J. (1993),
Globalization and Governance, Canadian Centre for Management and Development, décembre, Canada.
- Schick, Allen (1996),
The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change, Note de synthèse d'un rapport préparé pour la State Services Commission et le Treasury, Nouvelle-Zélande.
- Shand, David (1996a),
« Assessing Public Management Reforms », document présenté au Speyer Workshop, Allemagne, 21 novembre.
- Shand, David (1996b),
« New Public Management Challenges and Issues in an International Perspective », document présenté au XIII Congress on the Training and Development of Senior Civil Servants, Dublin, 27 juin.
- Stern, D. et D. Wagner (1996),
« School-to-Work Policies in Industrialised Countries as Responses to Push and Pull », dans S. Stern and D. Wagner (eds.) *School-to-Work Transition in OECD Countries : a Comparative Analysis*, Hampton Press, New Jersey.

Wolff, Edward N. (1996),
« The Productivity Slowdown : the Culprit at Last ? Follow-Up on Hulten and
Wolff », *The American Economic Review*, juin, 86 (5) pp. 1239-52.

L'Investissement et l'actualisation publics dans les États membres de l'Union Européenne¹

Par
*Michael Spackman**

La Partie 1 de ce rapport traite de la gestion budgétaire de la dépense en capital, dans le secteur public. La Partie 2 traite de l'actualisation et du coût du capital.

Partie 1 : Gestion budgétaire de l'investissement public

1. Introduction

Les procédures formelles de gestion des dépenses publiques varient considérablement au sein de l'Union Européenne. Elles dépendent principalement du statut relatif des institutions. Dans la plupart des états membres, les opérations sont déléguées aux ministères ou autres organismes dépensiers qui jouissent d'une très grande liberté (à l'intérieur de contraintes budgétaires globales strictes) pour décider de la manière d'atteindre leurs objectifs ; toutefois, le degré de délégation varie grandement, de même que l'incitation à l'efficacité. En outre, les entreprises publiques sont considérées dans certains pays comme appartenant au secteur public, alors que, dans d'autres, elles sont vues principalement comme

* Michael Spackman est Conseiller spécial au *National Economic Research Associates*, Royaume-Uni.

des entités commerciales. Certains états membres ont une structure fédérale. Presque tous ont des procédures complexes de financement des municipalités ou des subdivisions administratives locales. Les différences concernent aussi les relations entre le gouvernement et le Parlement. Les procédures techniques comme celles qui concernent l'exercice budgétaire et la comptabilisation des dépenses sont extrêmement diverses.

De plus, dans aucun état, les procédures ne sont figées. Bien au contraire, la réforme de l'administration publique est une caractéristique majeure de la plupart des états membres, qui vaut pour ces dernières années et qui reste parfaitement pertinente. Bon nombre de ces réformes portent sur les responsabilités et les structures incitatives qui ont trait à l'investissement en capital.

De ce fait, il n'existe pas de modèle unique de gestion budgétaire de l'investissement public qui puisse se dégager de l'expérience de l'UE.

On relève néanmoins des principes que les états membres reconnaissent comme sous-jacents à une bonne pratique et qui se prêtent à être une adaptation aux conditions des différents PECO (pays d'Europe centrale et orientale).

Les paragraphes qui suivent se fondent sur plusieurs sources, notamment : les travaux publiés² par l'OCDE, la Banque asiatique de développement, le FMI, la Banque mondiale et la Commission européenne, de nombreux commentaires utiles de la part d'experts sur une version antérieure³, l'avis de responsables et d'autres experts, en France, en Suède et aux Pays-Bas et l'expérience directe de l'auteur pour ce qui est du Royaume-Uni et d'autres pays. On a également utilisé diverses publications de l'administration américaine⁴, rédigées pour un environnement institutionnel très différent, mais qui abordent en profondeur les mêmes principes et les mêmes problèmes.

Le reste de la partie 1 :

- définit « la gestion budgétaire de l'investissement public » ;
- examine le traitement actuel dans les états membres de l'UE et les PECO de trois points clés : la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, l'établissement de budgets pluriannuels et les engagements à long terme, et le rôle du ministère des Finances ;
- décrit l'évolution au cours du temps de la gestion budgétaire de l'investissement public dans les états membres de l'UE ;
- énonce les principes d'une bonne pratique ;
- conclut avec un résumé des principaux points.

2. Définition de la gestion budgétaire de l'investissement public

La « gestion budgétaire » n'a pas de définition unique. Cependant, de nombreux états membres de l'UE utilisent les termes gestion budgétaire de l'investissement en capital au sens large, comme dans le présent document, c'est-à-dire en englobant la plupart ou la totalité des activités répertoriées dans le tableau 1.

Les institutions qui participent à ces activités dans tous les états membres de l'UE sont, entre autres, le ministère des Finances, les ministères et autres organismes dépensiers, le Premier Ministre ou les principaux ministres collectivement, le Parlement et l'institution suprême de contrôle des finances publiques.

Dans les PECO, les procédures budgétaires en cours d'élaboration auraient intérêt à ce que soient définis avec précision des termes tels qu'établissement du budget, planification, contrôle, programmation ou tout autre concept jugé utile à cet égard. En effet, des définitions claires pourraient contribuer largement à clarifier la discussion et l'élaboration des procédures budgétaires. Il conviendrait également que soit défini le rôle de chaque institution pour chaque activité.

On peut établir une distinction utile entre les trois principaux objectifs de la gestion budgétaire, à savoir la planification (avant la dépense), le contrôle (pendant et après la dépense) et la gestion des opérations. Certaines activités figurant au tableau 1 relèvent de la planification, d'autres du contrôle, d'autres encore (comme les marchés publics) impliquent des opérations de planification, de contrôle et de gestion⁵.

Tableau 1. **Étapes de la gestion budgétaire de l'investissement public**

Étape	Activité
Avant engagement	Objectifs stratégiques/planification stratégique/objectifs détaillés
	Évaluation des options
	Financement Affectation budgétaire
Après engagement	Marchés publics
	Gestion de projet Surveillance et contrôle budgétaire
Après exécution	Gestion d'actif Mesure de la performance
Après chaque étape	Évaluation <i>ex-post</i>

Ces activités soulèvent de très nombreuses questions pratiques d'une grande complexité. Celles qui sont évoquées dans les deux paragraphes qui suivent ont été choisies soit du fait des grandes divergences qu'elles présentent entre les PECO et les états membres de l'UE, soit parce qu'elles illustrent l'évolution au cours du temps des perceptions et des pratiques au sein de l'UE et plus généralement dans les pays Membres de l'OCDE.

3. Trois questions clés

Ce paragraphe traite trois questions pour lesquelles, dans les états membres de l'UE, plusieurs grands principes sont bien établis et en général largement admis. En revanche, ce sont des questions sur lesquelles les PECO ont souvent des attitudes qui divergent sensiblement des pratiques en vigueur dans l'UE.

3.1. *Distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement*

Dans certains cas, il faut considérer les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement séparément. Dans d'autres cas, il faut les regrouper :

- pour les procédures d'établissement du budget et de prise de décision, les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement doivent être prises en considération ensemble ;
- une fois le budget établi, il faut clairement identifier les dépenses d'investissement séparément ;
- les propositions d'investissement doivent suivre une procédure d'évaluation (capital investi et la totalité des coûts de fonctionnement connexes) ;
- il faut mettre en place des procédures strictes pour les marchés publics d'équipement et pour gestion des projets, ainsi que pour la phase ultérieure de surveillance et de gestion des actifs.

Dans les états membres de l'UE, il est normal que ce soient les services du ministère des Finances, familiarisés avec les activités des organismes dépensiers, qui s'occupent à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Ainsi, le ministère des Finances traite la budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement pour chaque organisme dépensier comme un programme de dépenses intégré.

Une fois établis, les budgets ont une composante investissement et une composante fonctionnement, avec généralement des possibilités très limitées (parfois nulles) de transfert de l'une à l'autre. Cependant, l'établissement des plans d'investissement est considéré comme une question relevant de la gestion interne des unités de dépenses. Pour certains grands projets d'investissement, il

peut être nécessaire que le ministère des Finances donne son accord, mais celui-ci sera donné ou refusé sur la base d'une analyse de la proposition dans son ensemble, portant notamment sur la totalité des dépenses de fonctionnement indispensables pour exploiter l'équipement en question.

Le budget annuel de l'État, pour toutes les dépenses publiques, est généralement ventilé en plusieurs centaines de lignes budgétaires qui doivent être approuvées par le Parlement. Chaque ligne budgétaire concerne généralement en totalité soit des dépenses d'investissement, soit des dépenses de fonctionnement. De fait, les Parlements exigent souvent que les dépenses d'investissement soient précisément identifiées dans les documents budgétaires. Cependant, la présentation et les débats au Parlement et dans le grand public portent sur les programmes de dépenses dans leur ensemble⁶.

En revanche, les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement sont séparées dans les *comptes* des unités de dépenses et dans les *états* de dépenses.

Dans certains états membres, comme cela est dit plus loin, on constate plusieurs évolutions qui tendent à accentuer la distinction entre dépenses publiques d'investissement et de fonctionnement. Il s'agit notamment de la comptabilité d'exercice, du « financement privé » de projets de services publics et, dans certains cas, de liens plus étroits entre investissement en capital et niveau de la dette publique. Cependant, aucun de ces développements ne remet en cause le principe de *planification* intégrée des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement.

Dans la plupart des PECO, la préparation des budgets d'investissement et de fonctionnement relève de procédures essentiellement distinctes, appliquées par des services différents du ministère des Finances ou, dans certains cas, par des ministères différents (par exemple, le ministère des Finances pour les budgets de fonctionnement, le ministère de l'Économie pour les budgets d'investissement).

Cette séparation tient essentiellement au traitement particulier et au statut à part qui étaient conférés aux dépenses d'investissement, dans le cadre des plans de développement national, dans l'ancienne Union soviétique, ainsi qu'au statut institutionnel puissant conféré au GOSPLAN (et à certains des principaux ministères) par rapport au ministère des Finances, qui était considéré surtout comme un ministère de la Comptabilité publique. Une autre raison semble être le large recours des PECO, surtout au cours des premières étapes de la transition, à un financement étranger des projets d'investissement. Sous la pression de la Banque

mondiale, de nombreux pays en transition ont élaboré des Plans d'investissement public (PIP), qui présentaient certaines des caractéristiques du système de planification de l'ancienne Union soviétique et conservaient un grand nombre des vieilles structures institutionnelles⁷.

La séparation de la planification et de la budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement présente de graves inconvénients. En effet, ce n'est qu'en les regroupant que les responsables du ministère des Finances et des unités de dépenses peuvent avoir une vue d'ensemble des programmes de dépenses et se faire une idée du meilleur équilibre entre investissement et fonctionnement. C'est important en particulier pour les fonds européens et pour les fonds de la Banque mondiale, qui financent des dépenses d'investissement et de fonctionnement (et se situent dans un cadre à moyen terme). La préparation de ces subventions et des éléments de cofinancement par le budget exige une approche intégrée.

Il existe encore une autre raison d'éviter de dissocier la planification des dépenses d'investissement : le risque politique de surinvestissement, parce que l'investissement est souvent considéré comme naturellement vertueux, ou avantageux politiquement, surtout s'il peut être approuvé indépendamment des dépenses de fonctionnement qu'il entraîne. De plus, une planification séparée entraîne le double de travail, ce qui pèse sur des ressources administratives rares. Elle pose aussi des problèmes de communication ou suscite des tensions politiques entre ministères ou ministres. Elle décourage une planification prospective intégrée dans les unités de dépenses. Même dans les services publics, la séparation au demeurant logique entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement est très floue. Les conventions internationales servent à définir l'investissement aux fins de la comptabilité nationale, et elles sont indispensables pour permettre des comparaisons d'un pays à l'autre. Cependant, les limites sont inévitablement arbitraires. Par exemple, les salaires des enseignants peuvent, de certains points de vue, être mieux classés dans les dépenses d'investissement que dans les dépenses de fonctionnement, et certaines dépenses militaires peuvent relever soit de l'investissement, soit du fonctionnement.

3.2. Budget pluriannuel et engagements à long terme

D'habitude, dans les états membres de l'UE, le budget fait l'objet d'une négociation annuelle⁸, aboutissant à l'établissement d'un budget pour l'année suivante qui est approuvé par le Parlement, avec des budgets formellement acceptés par exemple pour deux années de plus, mais qui en pratique font l'objet d'une révi-