

## Sommaire

### éditorial

◆ Nouvelle gestion publique en mouvement

### page 2 à 4

◆ Réseaux internationaux et modernisation de l'État

◆ IX<sup>ème</sup> Congrès du CLAD

- Pouvons nous moderniser les administrations ?
- Espagne, évaluation des politiques publiques

### page 5 à 8

◆ Évènements OCDE

- L'administration en mouvement
- GRH, des systèmes en question
- Bilan de 20 ans de modernisation

### page 9 à 10

◆ Promouvoir l'intégrité dans les marchés publics

### page 10

◆ Audit, expertise, contrôle, évaluation

- Bicentenaire du Conseil général des Ponts et chaussées

### page 11

◆ Séminaire "La carte stratégique, outil de pilotage"

◆ Contacts

Tél : 01 58 64 81 47  
marie-therese.deleplace  
michel.marechal  
@institut.minefi.gouv.fr

## Nouvelle gestion publique en mouvement

### une réforme, des réformes

Les deux dernières décennies ont vu se développer un grand nombre d'idées et de réformes en matière de gestion publique dans les pays membres de l'OCDE - souvent regroupées sous la bannière " Nouvelle gestion publique ". La réforme, ou les débats sur la réforme, ont touché tous les sujets de la gestion publique, prônant par exemple, la division des tâches entre la conception des politiques et la fourniture de prestations, la plus grande flexibilité managériale en échange d'une plus grande responsabilisation sur les résultats et le recours à l'utilisation de mécanismes de marché (externalisation, partenariats public-privé...). Nombre de pays de l'OCDE se sont également efforcés de rapprocher le "politique" du citoyen et d'accroître l'implication de ce dernier dans la formulation, l'évaluation et le contrôle des politiques.

### comprendre les différents systèmes

L'examen de la modernisation du secteur public conduit en 2004 par la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial de l'OCDE (GOV) a pour but d'analyser les grandes lignes de ces transformations, et ce, de façon systémique. Il nous a en effet semblé important de sortir de l'analyse instrumentale et de la logique des " meilleures pratiques " pour mieux comprendre l'impact des changements sur la gouvernance de l'ensemble des systèmes de gestion publique, en fonction des contextes et des cadres institutionnels. Par exemple, la rémunération à la performance semble théoriquement intéressante. L'expérience montre qu'elle ne produit des effets positifs que si certaines conditions préalables sont remplies. Encore faut-il qu'elle ne vise à compenser des défaillances des systèmes d'incitation traditionnels.

### performance, organisation, RH...

Les leviers de la réforme sont traditionnellement de trois grands types : la procédure budgétaire et le contrôle de gestion, les structures organisationnelles ou structures de gouvernance plus largement. Et enfin, les ressources humaines. Ces trois piliers sont en interaction et, il est inconcevable de souhaiter réformer l'un des piliers de la gestion publique sans que cela n'affecte les autres composants. Ainsi les nouvelles procédures budgétaires axées sur la performance ont entraîné des formes de gouvernance plus contractuelles dans l'administration, et des réformes dans la gestion des ressources humaines, notamment en terme de gestion individuelle des performances, et de gestion de l'encadrement supérieur.

### contexte, effets et limites des réformes

Cette approche plus analytique nous paraît indispensable pour la conduite des futurs travaux de comparaison internationale en matière de gestion publique. Afin de progresser dans cette direction, il est important que nous continuions à développer de meilleurs outils de diagnostic et d'analyse. Par delà la comparaison et le partage d'expériences des différentes réformes, il s'agit maintenant de procéder à une comparaison plus quantifiée. Par comparaison plus quantifiée, nous entendons la confrontation des données en termes de moyens, de procédures et processus, et enfin, de produits et de résultats des administrations. Certaines de ces données existent déjà mais n'ont pas été mises en relation de façon systématique, d'autres doivent être compilées. Ce projet constitue un travail de longue haleine, dont les résultats, nous l'espérons, devraient renforcer la solidité des analyses systémiques de la gestion et la gouvernance publiques à moyen terme. Et ainsi, permettre aux pays membres de l'OCDE d'élaborer des politiques de réforme en étant plus informés de leurs effets et de leurs limites et en prenant en compte les variables contextuelles qui leur sont inhérentes.

Odile Sallard  
Directrice - OCDE  
Direction de la gouvernance publique  
et du développement territorial

# Réseaux internationaux et modernisation de l'État

Loin d'être cantonnés aux pays anglo-saxons, les réseaux et les colloques sur les thèmes de la modernisation et de la réforme de l'État se multiplient montrant l'émergence de nouveaux pôles de réflexion comme les pays scandinaves, hispaniques ou même la Belgique qui réussit à mobiliser nombre de doctorants et de jeunes chercheurs sur ces thèmes. Ce numéro de PGP illustre ce renouveau à travers deux articles concernant le IX<sup>ème</sup> congrès du Centre Latino Américain du Développement -CLAD - qui se tenait à Madrid du 2 au 5 novembre 2004 et réunissait praticiens, professeurs, élus nationaux et locaux mais aussi des chercheurs de renommée internationale, tant ce rendez vous annuel prend de l'importance au sein du monde de la gestion publique.

Cette manifestation, parrainée par les institutions internationales - Banque mondiale, Nations-unies, Banque internationale du Développement, OCDE est d'abord un lieu de dialogue et de débat entre les pays d'Amérique latine, l'Espagne et le Portugal. L'enjeu est néanmoins international puisque le CLAD tente de faire le lien entre développement économique et gestion publique. Le modèle du « new public management »<sup>1</sup> est-il exportable, en particulier dans des pays connaissant des retards de développement ?

Les administrations présentes ont eu l'opportunité de présenter leur modèle, de développer leur réflexion avec la volonté de mettre en valeur leur expérience devant un large public -1000 participants- sous la houlette du ministre de l'administration publique espagnol et du roi Juan Carlos qui a présidé la séance inaugurale.

Parallèlement à l'apparition de ces nouveaux acteurs dans le champ de la gestion publique, l'OCDE, à travers son Comité sur la gouvernance publique et le développement territorial (GOV)<sup>2</sup> réoriente son action. Son rôle de forum international de réflexion sur la modernisation de la gestion publique a largement contribué à la diffusion de « bonnes pratiques » tant en GRH que sur la gestion à la performance ou la qualité réglementaire. Le secrétariat du Comité souhaite évoluer afin de mettre de plus en plus l'accent sur l'importance des cultures et de l'histoire des administrations nationales.

Qu'est-ce qu'une bonne pratique, que peuvent nous apprendre les expériences menées par les administrations étrangères ? Ces questions qu'abordent le comité GOV, les colloques du CLAD, du GEAP<sup>3</sup> tiennent aussi une grande place dans les articles et les études que nous rédigeons. Loin de vouloir copier des modèles dont on ne sait pas s'ils ont fait leur preuve faute d'évaluation, il nous semble néanmoins utile d'apporter des éléments et d'enrichir le débat sur la performance des administrations à partir des leçons tirées par d'autres administrations.

Il est d'ailleurs crucial de préciser ce que l'on entend par « évaluation ». Dans le contexte international où il va devenir de plus en plus nécessaire d'être sélectif dans l'appropriation de méthodes utilisées par d'autres administrations, comment savoir ce qui marche et comment comparer les résultats ? Dans le contexte national de la LOLF où l'on souhaite orienter l'action publique sur les résultats comment et qui va les évaluer ? Quel lien avec l'évaluation des politiques publiques ? N'est-il pas urgent de préciser mais aussi de développer les outils de l'évaluation ?

<sup>1</sup> Nouvelle gestion publique

<sup>2</sup> Le Comité GOV a remplacé le Comité PUMA (Public Management) créé il y a une quinzaine d'années

<sup>3</sup> Groupe Européen d'Administration Publique : colloque annuel regroupant chercheurs et praticiens européens. Il dépend de l'Institut International des Sciences Administratives. La synthèse des interventions au dernier colloque du GEAP est publiée dans PGP numéro 12

## Pouvons-nous moderniser les administrations ?

□ Les congrès du CLAD attirent de nombreux chercheurs de renommée internationale. □ **Cette année Edgar Morin, directeur de recherche émérite au CNRS, est intervenu en session plénière** □ L'objectif de l'article est de résumer son intervention, sortant quelque peu du cadre traditionnel des interventions sur la gestion publique □

Tout en ayant son caractère spécifique, l'administration d'État obéit à des principes généraux d'organisation que l'on trouve dans d'autres domaines : principe de centralisation, principe de hiérarchie, principe de spécialisation des compétences.

C'est à partir de ces principes que se développent des formes dégénérées ou sclérosées d'administration que l'on peut nommer bureaucratiques, où l'excès de centralisation retire toute initiative aux organes d'exécution, " où la hiérarchie contribue à l'obéissance passive et à l'absence de sens des responsabilités de ceux qui ne peuvent qu'obéir, où enfin l'hyper spécialisation enferme chaque agent dans son secteur compartimenté de compétence ".

La réforme de l'État devrait donc comporter la réforme de son administration, c'est à dire de sa bureaucratie.

### Contrôler le Contrôle d'État

Pour y parvenir il serait nécessaire de combiner :

- ◆ centrisme et polycentrisme des lieux de décision, voire

même laisser une part de responsabilité au niveau des agents eux-mêmes pour leur permettre de réagir dans des cas imprévus ;

- ◆ polyvalences et spécialisation.

Il faudrait aussi introduire l' "*organizational learning* " c'est à dire : dialoguer en équipe, encourager le développement des personnes, définir une vision partagée, pratiquer la pensée complexe. L'objectif est de " déscléroser " l'organisation en favorisant les aptitudes stratégiques, inventives, créatrices, en restaurant responsabilités et solidarités.

Restaurer de telles valeurs signifie que l'on prend en compte la société dans son ensemble -éducation, éthique-. La démocratie est une conquête de complexité sociale. Il ne suffit pas qu'il y ait de justes et bonnes institutions démocratiques permettant la participation des citoyens, il faut qu'il y ait une vitalité démocratique, que seul assure le civisme, c'est-à-dire la conscience de responsabilité et de solidarité avec la communauté. Si le civisme s'étirole, la démocratie s'étirole.

## Réformer, c'est une boucle rétroactive !

Les réformes ne sont pas que des réformes institutionnelles. Elles nécessitent au préalable de penser autrement. C'est à la fois la réforme de l'État, la réforme des mentalités, les réformes de la société doivent s'entre-mêler. Notre système d'éducation devrait être réformé car il est fondé sur la séparation des savoirs, des disciplines, des sciences. Il produit des esprits incapables de relier les connaissances, de reconnaître les problèmes globaux et fondamentaux, de relever les défis de la complexité.

Réforme éthique, réforme de vie, réforme de l'éducation, réforme sociale sont interdépendantes. Elles doivent être conçues en boucle récursive, chacune étant produite/productrice de l'autre.

Enfin, de même qu'on ne peut considérer la réforme de l'Etat en vase clos au sein d'une nation, on peut de moins en moins considérer les nations en vase clos. Et si le local dépend du global, le global dépend aussi du local.

## une vision inhabituelle

Peut-on moderniser l'administration sans réfléchir aux préalables nécessaires pour mieux appréhender un monde complexe ? Edgar Morin en liant éducation, démocratie, éthique élargit le champ traditionnel des analyses sur la bureaucratie.

## Espagne

# Évaluation des politiques publiques, une ambition

□ Lors de ce Congrès, l'Espagne, dans toutes ses composantes locales, nationales, universitaires, gestionnaires ou décideurs publics, a mis l'accent sur la question de l'évaluation des politiques publiques et le nouveau rôle des administrations en la matière. □ Cinq panels exclusivement espagnols ont traité ce thème. □ Le point d'orgue fut l'atelier "Évaluation de la qualité des prestations et des politiques publiques, examen des expériences" organisé conjointement par le Ministère des Administrations Publiques (MAP) et l'Institut National d'Administration Publique (INAP) □

### évaluer la performance

Zapico Goni<sup>1</sup>, conseiller auprès du directeur général du Budget au ministère de l'Économie et des Finances, représentant l'Espagne à l'OCDE, a placé d'emblée la situation prévalant dans son pays dans le contexte plus général du basculement de la gestion publique vers une gestion par les résultats. Contexte qui a conduit les administrations à développer outils et techniques de gestion incluant la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats. Se réclamant des acquis théoriques (Allen Schick)<sup>2</sup>, il a insisté sur les difficultés rencontrées - sauf exceptions : Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada, États-Unis, Australie-, dans l'immense majorité des pays. Difficultés à définir la cible à évaluer dans le cas où la définition des objectifs de résultats escomptés est ambiguë ; difficultés liées à la complexité des organisations co-responsables de la mise en œuvre des politiques et à la diversité des valeurs et des intérêts parfois conflictuels.

Selon lui, un tel contexte oblige à créer les conditions favorables à l'introduction puis à la consolidation de l'évaluation :

- ♦ bénéficier d'une volonté politique forte ;
- ♦ élaborer une réglementation compatible avec l'évaluation ;
- ♦ lier résultats de l'évaluation au budget et à la répartition des ressources
- ♦ instaurer un climat de confiance entre évaluateurs et gestionnaires.

En outre, l'élaboration d'un système d'information performant est incontournable. Système d'information qui doit être capable d'extraire les éléments pertinents de la masse des données communiquées, c'est-à-dire ce qui est utile à la décision.

Ces conditions nouvelles imposent que " budgétaires ", évaluateurs et gestionnaires coopèrent, construisent des réseaux, recherchent ensemble des solutions innovantes facilitant le rapprochement entre budget et évaluation. Il faut préciser que Zapico Goni, intervenait dans un atelier traitant pour l'essentiel de "*l'évaluation des politiques publiques comme outil de modernisation et de réforme*". Prenant appui sur son expertise internationale, il n'a abordé la question de l'évaluation que sous l'angle de la gestion à la performance et de la réforme budgétaire.

### s'adapter aux contraintes européennes

Pour leur part, Ana Sanchez Hernandez<sup>3</sup>, chef de département à la direction générale de l'inspection, de l'évaluation et de la qualité des services (MAP) et Véronica Vinas<sup>4</sup>, professeur en science politique et sociologie à l'Université de Madrid, ont inscrit l'évolution de l'évaluation des actions et des politiques publiques dans le cadre fixé par l'Union européenne et le plan d'action élaboré par la Commission européenne en 2000. Ces principales recommandations sont les suivantes :

- ♦ création de structures autonomes dédiées à l'évaluation ;
- ♦ mise en place d'une méthodologie commune aux États membres.

Les objectifs sont de plusieurs ordres : plus grande pertinence des informations, renforcement des références communes, suivi de trois types d'évaluation (ex-ante, intermédiaire, évaluation ex-

post) et implication et responsabilisation des États membres ; sans oublier la relation entre qualité et résultats des évaluations qui comportent des répercussions financières pour les États.

Au delà, l'Espagne, par son histoire et son exemplarité, garde une influence pérenne sur les choix opérés dans les pays d'Amérique latine ; elle participe activement à des investigations communes. C'est ainsi que Nuria Cunill Grau, directrice de programmes du CLAD, auteure d'un rapport sur l'évaluation en Amérique latine, a interpellé les auditeurs sur la finalité même de l'évaluation de l'action des administrations publiques et des politiques qu'elles servent : " Il est impossible de savoir quels sont les véritables critères de l'évaluation. Ils ne peuvent pas seulement être ceux de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence. Les véritables valeurs de la gestion publique ne sont-elles pas celles de la construction et de l'extension des droits des citoyens ? " affirme-t-elle.

1 - " Condiciones para el desarrollo integrado de la evaluación y presupuesto por resultados " - Document Cederom du IX congrès du CLAD.

2 - cf : Perspective Gestions Publiques n °5, page 8 : " Agences et ministère, une relation évolutive " à propos de l'article d'Allen Schick, " Les agences à la recherche de principes " publié à l'issue d'un groupe de travail de l'OCDE.

3 " La evaluación del impacto normativo " - RIA- en la Union Europea - Document Cederom du IXème congrès du CLAD

4 - " El impacto de la incorporación de España a la Union Europea sobre su sistema " - Document Cederom du IXème congrès du CLAD.

une cascade de structures

" Un des éléments essentiels de la modernisation de l'État est de développer l'obligation de rendre compte et d'accroître la transparence administrative en développant des programmes d'évaluation de la qualité des politiques publiques pour renforcer le contrôle de la gestion publique par les citoyens... "5

Or, la réalité décrite par divers intervenants, dévoile des faiblesses en matière d'évaluation et de contrôle en Espagne : confusion née de la multiplicité d'organismes publics impliqués dans l'évaluation, évaluations liées aux seules aides européennes, évaluations des actions plutôt que des politiques publiques, évaluations réalisées au niveau des municipalités et des communautés autonomes sur les aspects locaux, multiplicité des systèmes d'information... Se superposent à ce paysage, les agences qui ont pour fonction l'évaluation des politiques sectorielles de santé, éducation, recherche, emploi et coopération internationale de développement... Sans compter sur le rôle rempli par la Cour des comptes qui, de son côté, coordonne ses actions de contrôle avec les cours des régions et communautés autonomes.

Malgré le foisonnement de structures qui s'empilent, précisons toutefois qu'en 1978, dès la sortie de la dictature franquiste, l'administration publique espagnole, soucieuse d'un changement de culture, a connu une avancée avec la constitution de la mission coordonnée des inspections générales et la création plus tard de l'Inspection générale de l'Administration publique.

### clarifier l'existant

A partir de 1988, la réforme des fonds structurels a rendu obligatoire et systématique l'évaluation des programmes bénéficiant d'aides. L'Espagne, devenu pays membre en 1986, bénéficiaire de ces aides, a respecté ces obligations. Plusieurs ministères (travail et droits sociaux, agriculture, pêche et alimentation, des finances et de l'économie), les communautés autonomes, de nombreuses municipalités et divers organismes publics et privés responsables des actions co-financées par les Fonds européens ont fait évoluer leurs structures et mis en place les comités de suivi imposés par la Commission européenne. C'est ainsi que s'est développée dans ce pays, à tous les niveaux de gouvernement, **"une culture de l'évaluation"**6.

mettre en place une agence nationale

C'est dans ce contexte particulier du développement d'une culture de l'évaluation que le Ministère des Administrations Publiques a créé le 16 juin 2004 une " Commission d'experts " composée d'universitaires, d'experts internationaux et de responsables administratifs. Cette commission, après avoir fait un état des lieux et une analyse critique de l'existant, a rendu son rapport le 4 octobre. Elle préconise, conformément à la commande du nouveau gouvernement, la mise en place d'une Agence nationale de l'évaluation de la qualité des prestations et des politiques publiques.

Cette instance autonome - non indépendante de l'État- destinée à coordonner la multiplicité des structures et outils des évaluations réalisées en Espagne, serait placée sous l'autorité du premier ministre. Elle a aussi vocation à animer le débat public autour de la mise en œuvre des politiques publiques.

Il s'agit d'une ambition déclarée, la mise en place de l'agence nationale de l'évaluation, défendue activement par ses préconisateurs, a vocation à devenir un outil majeur de la modernisation de la gestion publique et à asseoir les ambitions de démocratie participative autant que la légitimité même de l'État espagnol.

Les rédacteurs concluent ainsi leur rapport : **"La rationalisation dans l'utilisation des ressources publiques constitue toujours un acte fondamental. A un tournant de la stabilité budgétaire et de la nécessaire amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie espagnole induite par le contexte..., l'évaluation des politiques publiques apparaît comme un élément clé d'une réforme structurelle et dans ce cas de modernisation de la gestion publique espagnole."**

porter une ambition démocratique

Il apparaît donc à travers l'ensemble de ces interventions que normes, codifications et exigences européennes sont utilisées par le Ministère des Administrations Publiques (MAP) comme autant de leviers susceptibles d'améliorer les dispositifs existant à tous les niveaux d'administration et de gouvernement. Et ce, dans le souci de mieux coordonner l'action publique, tout en précisant la responsabilité respective de chaque niveau dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire espagnol.

C'est pourquoi le ministre des Administrations Publiques et son Directeur général de l'Inspection de l'évaluation et de la qualité des services publics ont souhaité marquer publiquement par leur présence, cette volonté politique d'élever l'Espagne au rang des États les plus novateurs en matière d'évaluation et d'implication citoyenne. .

5 - Présentation du panel 46 : " *La evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. Revisión de experiencias.* " MAP y CLAD -

6 - Verónica Vinas - ibidem

7 - Rapport de la Commission pour l'étude et la création de l'agence nationale de l'évaluation de la qualité des prestations et des politiques publiques - information du 4 octobre 2004 p 86

### Qualité des prestations et évaluation des politiques publiques vont de pair

Les lignes directrices de " la Agencia Estatal de la Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas " seraient les suivantes :

- ♦ travailler à la culture de l'évaluation et à sa " socialisation " par la formation et la communication ;
- ♦ partager les efforts en vue du développement d'un cadre méthodologique, construire un consensus minimal de critères de valeur et améliorer les systèmes d'information ;
- ♦ échanger autour des expériences sectorielles ;
- ♦ développer les évaluations des politiques, bien au delà de l'évaluation des projets et programmes, en faisant spécialement référence aux politiques transversales dont la particularité est leur impact sur différents secteurs ;
- ♦ promouvoir les effets et résultats des évaluations, incluant l'analyse de l'impact des indicateurs ;
- ♦ impulser les relations avec les organismes spécialisées au niveau international.

# L'administration en mouvement

□ Quelques dizaines de comités structurent l'activité de l'OCDE □ Le comité GOV (Gouvernance publique et développement territorial), qui a remplacé le comité PUMA, traite des questions de gestion publique □ La 30ème session de ce comité s'est tenue les 28 et 29 octobre 2004 □ Un thème : " **L'administration en mouvement** " □

Les priorités du comité GOV ont changé. À la traditionnelle diffusion des bonnes pratiques labellisées " nouvelle gestion publique " s'est substituée une réflexion prenant en compte la diversité des contextes nationaux, l'importance du leadership et de la culture des agents publics ou encore les difficultés que peuvent rencontrer les administrations dans leur volonté et leur capacité à se moderniser <sup>1</sup>.

Cette année, au programme, "**L'administration en évolution : nouveaux défis, diversité des contextes, valeurs communes**". Comment renforcer la capacité des administrations à s'adapter lorsqu'il y a changement de contexte ou émergence de problèmes ? Quelle stratégie adopter pour mener les réformes indispensables ? Quelles relations avec le monde politique, quel accompagnement du changement ?

## une double contrainte

Les contextes dans lesquels les administrations publiques opèrent sont complexes à appréhender : besoin de sécurité et de stabilité mais besoin d'ouverture ; recherche d'efficacité " managériale " et responsabilité politique ; recherche d'un dialogue avec les citoyens.

L'administration publique est ainsi exposée à une double contrainte.

La première concerne l'impératif pour les gouvernements de spécifier le périmètre et l'ampleur des réformes à mener. Elle peut s'illustrer par la métaphore de l'un des participants, pour qui, trois types de réformes se dessinent à l'image des réparations que l'on peut faire sur une voiture :

- ❖ on peut choisir de la repeindre, de montrer une carrosserie rutilante... sans changer une seule pièce du moteur, ce sont alors des effets d'annonce et rien ne change réellement ;
- ❖ on peut choisir de refaire totalement la carrosserie et changer le moteur, cela correspond aux réformes " big-bang " menées, par exemple, en Nouvelle-Zélande ;
- ❖ on peut enfin choisir de changer progressivement les pièces du moteur et de la carrosserie, cette série de multiples changements permettant d'appréhender la complexité des réformes à engager.

La seconde concerne la faculté de l'administration à comprendre les évolutions auxquelles elle doit faire face et à s'y adapter -à travers des partenariats public-privé, la délégation de compétences, la prise en considération des besoins des usagers...-.

L'État n'est plus seul " propriétaire " du service public ni le seul détenteur de l'intérêt général. Cela étant, il existe des limites au " partage du pouvoir " avec les autres parties prenantes (secteur privé, délégataires, ONG, société civile...). Le secteur public ne doit pas perdre son " âme ". Il faut garder à l'esprit le sens et l'éthique du service public tout comme la notion d'intérêt général. Plus encore, il ne faut pas oublier que la responsabilité du fonctionnement de l'État reste du ressort du " politique ".

## donner aux administrations, aux États, les moyens de gouverner

Comme l'a indiqué Don Kettl, professeur de Sciences politiques (Université de Pennsylvanie), ces deux éléments, cette double contrainte, imposent de trouver les moyens de légitimer à nouveau l'action de l'État et de donner, aux gouvernements et aux administrations publiques, les moyens de gouverner. Avec un impératif, celui de l'équilibre entre les différents acteurs : politiques, managers, citoyens.

## un impératif d'équilibre et de confiance

Il n'y a, sans doute, pas de domaine qui soit aussi différent d'un pays à l'autre que celui qui concerne la relation entre " politique " et administration. Une chose est sûre cependant, quel que soit le pays, la relation entre politique et administratif est cruciale. Elle est un élément de la " bonne gouvernance ". Aux " politiques ", la charge d'impulser la décision, à l'administration, celle de la mise en œuvre. Cette évidence s'est encore accrue avec la diffusion des valeurs de la nouvelle gestion publique comme l'obligation de rendre compte... les responsables politiques se sentent aujourd'hui beaucoup plus impliqués dans l'action publique et dans la conduite des réformes.

Deux types d'exigences apparaissent donc pour que le " contrat " entre " politique " et administratif soit effectif. Tout est question d'équilibre entre la nécessité pour les cadres dirigeants de répondre aux (et d'avoir la confiance des) politiques démocratiquement élus et celle pour le secteur public dans son ensemble d'assurer la continuité du service, de servir l'intérêt général et de préserver la neutralité de ses agents.

### 1. Équilibre à trouver entre volonté de réformer et continuité du service public

- Le politique est souvent vu comme réformateur, l'administration étant perçue, elle, comme facteur d'immobilisme. Si l'administration reconnaît que ce sont les politiques qui donnent du sens à l'action publique et des orientations en matière de politique publique, elle a tendance à penser qu'elle sait ce qui est bien en matière de décision publique. Comment concilier cette volonté de changement et de réforme et la stabilité, la continuité du service public ? Il s'agit bien d'un problème d'équilibre en ce sens qu'il faut trouver la bonne combinaison entre choix politique et efficacité d'une part et continuité et efficacité de l'administration de l'autre.

### 2. Question de la confiance entre politique et administration

- Le politique qui arrive au pouvoir doit avoir la confiance de ceux qui ont voté pour lui mais aussi de tous les autres. Comment gagner la confiance de son administration ? Cette question est d'autant plus importante qu'elle sous-tend la relation entre politique et administratif : les fonctionnaires doivent se conformer à la loi et aux valeurs du service public tout en adhérant aux visions du politique. Au-delà de la préservation des principes de l'État de droit, il faut qu'une relation de confiance s'instaure entre le politique et l'administratif. Les fonctionnaires, au moins au sein des administrations centrales, doivent être réceptifs aux attentes des politiques. Ce n'est qu'à ce prix que peuvent se préparer et se décider les " meilleurs " choix de politiques publiques.

## une question d'équilibre entre bien commun et liberté de choix des citoyens

Comment développer la liberté de gestion des managers tout en conservant le sens collectif du bien commun ... et laisser aux citoyens, consommateurs, la liberté d'exprimer leurs préférences ?

Les administrations doivent laisser la parole aux citoyens, ne plus " penser " à leur place et prendre en considération les besoins qu'ils expriment.

Cela implique :

- ❖ la délégation de pouvoir au plus proche du citoyen ;
- ❖ le développement de l'information sur la performance ;
- ❖ le renforcement des compétences.

Ces éléments permettent indéniablement de clarifier les responsabilités mais reste qu'il existe des intérêts collectifs... dont il faut assurer la pérennité.

## stratégie et leadership

La gestion de la performance, prônée par tous les gouvernements, aura-t-elle été impuissante à rendre l'administration comptable de ses résultats, réactive, plus souple, transparente... ? Comment concilier la liberté de gestion des managers tout en conservant le sens collectif du bien commun ? Comment laisser aux citoyens la liberté d'exprimer leurs préférences et comment faire face à leurs attentes croissantes alors que l'on assiste à une déconnexion entre institutions et population et que les marges de manœuvre des États s'amenuisent ?

Seul un retour en force de la stratégie et une plus grande clarté et transparence des objectifs permettront d'assurer l'équilibre entre ces différentes exigences.

Qui dit stratégie dit : renforcement du leadership, politique et administratif ; développement des capacités stratégiques des organisations ; mise en place d'instances de changement et gestion du changement ; encouragement de l'innovation et de la prise de risque.

1 - Lire A. Matheson, " Public sector modernisation : a new agenda ", Comité GOV, Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance, Londres, 2-3 décembre 2002.

2 - Contrat à l'image du contrat principal/agent qui détermine les responsabilités entre la tutelle, qui impulse la décision et l'agent (agence) qui met en œuvre.

## Groupe de travail Ressources Humaines

# GRH, des systèmes en question

□ Le comité GOV a mis en place plusieurs groupes de travail thématiques dont l'un traite des ressources humaines □ Ce groupe de travail a tenu sa réunion annuelle les 7 et 8 octobre 2004 □ Les résultats de deux enquêtes ont été présentés □

La direction de la Gouvernance publique et du développement territorial vient de réaliser deux grandes enquêtes : la première visait à caractériser les principales tendances des systèmes de gestion des ressources humaines. L'objectif était de dresser un état des lieux sachant que près de la moitié des pays de l'OCDE (13 pays) ont récemment réformé -ou sont en train de le faire- les modes de gestion de leur fonction publique ; la seconde portait sur la rémunération liée à la performance des agents publics. Ces deux enquêtes sont le prélude à un projet ambitieux " gov at a glance " qui devrait donner les principaux éléments quantitatifs et qualitatifs des différents systèmes d'administration publique.

## décentraliser la gestion, centraliser la stratégie

Les réformes conduites dans la plupart des pays, se traduisent en général par une importante délégation vers les agences ou les ministères, du recrutement et de la gestion en général des personnels. Peu d'administrations ont remis en cause la totalité de leur système. Il s'agit le plus souvent de l'introduction de contrats de droit privé ; la fonction publique statutaire étant réservée aux fonctions régaliennes de l'État.

Au-delà des deux grandes catégories traditionnelles de ressources humaines : systèmes de " carrière " et système d'"emploi ", l'étude a conduit l'OCDE à en créer une troisième avec le système de " département ". Celui-ci caractérise les systèmes hybrides qui donnent de larges responsabilités en GRH aux ministères opérationnels et dans lesquels les fonctionnaires font principalement leur carrière dans un seul ministère. Il illustre le premier niveau de délégation souvent utilisé par les administrations nationales en cours de réforme. Cette nouvelle catégorie n'a pas convaincu les participants car elle place au même niveau des systèmes très différents.

L'individualisation de la gestion des personnels (recrutement, rémunération, gestion de la performance, cessation de fonction) constitue une tendance de fond que

l'on rencontre dans la plupart des pays ayant engagé des réformes.

Délégation, individualisation de la gestion accroissent le risque de fragmentation du système et de perte de repère. En réponse, le renforcement des valeurs collectives du service public est très largement recherché. Dans le même sens, beaucoup d'administrations portent une grande attention au développement du leadership. La haute fonction publique doit être en capacité d'avoir une vision globale de l'administration afin d'assurer la cohérence et la coordination des politiques publiques. Des pays ont donc " recréé " des structures interministérielles de gestion de l'encadrement supérieur dont le rôle n'est plus la gestion directe mais plutôt la stratégie, la cohérence du système.

## la performance dans la rémunération

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place un système de rémunération lié à la performance. Mais rares sont ceux qui l'ont généralisé à l'ensemble des services publics.

L'objectif principal est de faire le lien entre performances institutionnelles et individuelles, de promouvoir les nouveaux talents, augmenter la motivation, rendre la responsabilisation plus visible, attirer et retenir les personnes compétentes...

On constate néanmoins une évolution dans la modulation de la rémunération, attribuée de plus en plus en fonction des performances de l'unité ou du service. Les modes d'évaluation changent également, ils sont moins standardisés, se fondent plus sur un dialogue avec la hiérarchie. L'évaluation à 360° se développe aussi.

Les difficultés de mise en œuvre de la rémunération à la performance sont nombreuses : sous-estimation du coût, du temps et du travail nécessaire, préparation des cadres intermédiaires. Les plus importantes concernent la mesure de la performance, l'absence de dialogue avec les responsables hiérarchiques, le manque de transparence, l'absence de processus d'évaluation satisfaisant. Le

financement de ce type de rémunération est aussi source de problèmes car il est rarement prévu des dotations supplémentaires. Les ressources doivent être trouvées au sein même de l'agence ce qui oblige à faire des choix budgétaires douloureux dans une période de crise et de rareté.

Par ailleurs, beaucoup de responsables relèvent que l'impact des incitations financières dans la motivation des agents publics est en fait assez limité ; les perspectives de carrière, la mobilité, la formation, l'intérêt du travail étant jugés plus motivant.

L'utilité de la rémunération à la performance réside plutôt dans l'attention qu'elle fait porter à la stratégie de la structure. Elle oblige à se focaliser sur ses orientations et ses objectifs.

## Deux expériences ont été présentées au cours de cette réunion

♦ introduction de la rémunération liée à la performance dans les écoles d'Angleterre et du pays de Galles à la fin des années 1990.

♦ mise en place de la rémunération à la performance pour les cadres dirigeants en France.

Cette dernière a suscité quelques interrogations de la part des participants, sur le caractère confidentiel de la lettre d'objectifs remis aux directeurs. L'expérience anglaise illustre bien les questionnements des responsables : quelle doit être l'amplitude de la modulation, faut-il une modulation négative ou gagne-t-on à tous les coups ?...

La notion de performance est devenue centrale en tant que " création d'une valeur publique " : performance collective, individuelle, rémunération à la performance, budget à la performance. Mais la mise en place de tels outils ne fonctionne que s'ils sont liés entre eux.

Changer de culture est une entreprise complexe qui ne fait pas une utilisation bureaucratique des informations recueillies et qui suppose surtout de mener une stratégie "multi-facettes" intégrant un vrai leadership.

◆ Pour la première fois, Perspective Gestions Publiques, publication du département Recherche-Etudes-Veille de l'IGPDE, comporte une interview ◆ Cette interview a été menée auprès d'Alex Matheson qui a dirigé la division Budget et Gestion Publique de GOV (OCDE) ◆ Il dresse ici le bilan de vingt ans d'expériences, de réflexions et d'études menées autour du thème de la modernisation de l'Etat et de la gestion publique. ◆

**Vous avez suivi les réformes engagées, depuis 20 ans, dans les pays de l'OCDE.  
Quel bilan pouvez-vous en tirer ?**

Je parlerais plus volontiers de modernisation que de réforme parce que de nombreux changements dans les sociétés se sont produits, sans être le fruit d'une décision ou de la volonté des gouvernements. Cette évolution n'est donc pas totalement liée aux réformes engagées dans le cadre de la nouvelle gestion publique. Si la nouvelle gestion publique a représenté un mouvement important de réformes, elle ne couvre pas l'ensemble des processus de modernisation. On le voit, par exemple, à travers les demandes croissantes des citoyens à l'égard de l'administration qui ont conduit à plus de transparence. Ou encore les réformes budgétaires qui ont conduit à adopter une approche stratégique du budget, c'est-à-dire de passer d'une conception traditionnelle qui définit les recettes et les dépenses publiques à une vision stratégique du budget, moteur de la performance. Ces deux éléments ne sont pas, stricto sensu, issus des principes de la nouvelle gestion publique.

Il faut, en second lieu, prendre en compte le rôle de l'idéologie dans cette période. Deux pays sont particulièrement représentatifs, le Royaume-Uni et les États-Unis. Les changements au Royaume-Uni ont été dictés par la nécessité de contenir les dépenses publiques, aux États-Unis, c'est la question de la défiance envers l'État qui a été moteur. Dans les deux cas, il s'est agi de réduire le périmètre d'intervention de l'État et de limiter la croissance des dépenses publiques. L'idée d'opposer État et marché, pour aller vers plus de marché et moins d'État, relève, en fait, d'un principe idéologique démenti dans la réalité.

On constate que loin d'être réduites, les dépenses sont restées stables et ont cru proportionnellement, en moyenne, au même rythme que le PIB ; elles ont même parfois augmenté, fortement, comme au Japon et en Corée, à mesure que les responsabilités qui incombent à l'État se sont accrues ou que les attentes envers l'État se sont multipliées.

Il y a enfin une tendance à opposer la bureaucratie traditionnelle à la nouvelle administration. Ce n'est pas une bonne manière de qualifier les choses, chacune de ces formes correspond à une étape dans l'évolution des sociétés. La bureaucratie traditionnelle a été le meilleur moyen de répondre aux exigences des sociétés d'après-guerre (protection sociale, éducation...).

Le fait est qu'aujourd'hui, l'administration, l'État, sont confrontés à de nouvelles priorités - problèmes entre les générations, société multiculturelle, demande croissante et diversifiée d'intervention de la puissance publique. Il ne peut plus y avoir de réponse uniforme (bureaucratie traditionnelle), il faut adapter la définition et la mise en œuvre des politiques publiques à ces nouvelles exigences. En d'autres termes, l'administration se doit d'être réactive et plus "pointue" dans les réponses qu'elle apporte.

**L'OCDE a largement contribué à la diffusion de la notion de "bonnes pratiques".  
Pensez-vous qu'il y ait une manière universelle de répondre aux attentes croissantes des citoyens ?**

Il y a des domaines qui, sans doute, appellent des réponses communes ou proches. La procédure budgétaire en est un exemple. Partout, la budgétisation est devenu un outil stratégique. La réflexion autour de ces réformes a permis aux États d'apprendre les uns des autres.

Mais, si les pays présentent les choses de la même manière, la réalité est parfois tout autre. Il peut exister un écart plus

ou moins important entre la communication qui est faite autour des réformes entreprises et la réalité.

En fait, les bonnes pratiques sont souvent plus un recueil de nouvelles idées que des expériences abouties. Les pays ont tendance, lors des réunions, à parler de bonnes pratiques alors même que les réformes ne sont pas encore mises en œuvre ou qu'elles n'ont pas été évaluées.

Par ailleurs, en dépit des similitudes entre pays, il est nécessaire de prendre en compte les spécificités qui tiennent à l'histoire, aux valeurs, à la culture... Pour en donner une illustration, prenons l'exemple du modèle principal-agent souvent mis en avant dans la création des agences. S'il semble adéquat en théorie, en pratique, dans la sphère publique, la frontière entre conception et mise en œuvre des politiques publiques n'est pas toujours aussi stricte.

Il est donc important de comprendre les dynamiques à l'œuvre et d'appréhender l'administration comme un système. Cela permet de connaître les raisons, historique ou culturelle qui ont présidé à telle ou telle réforme dans les différents pays.

**Quel est le rôle que devra jouer votre direction (GOV) si l'on tient compte du bilan que vous faites de 20 ans de modernisation ?**

Jusqu' alors, la direction de la gouvernance publique (à travers le comité PUMA puis le comité GOV) a été l'avocate de la diffusion des bonnes pratiques. Il est temps aujourd'hui de passer du rôle de fervent défenseur de ces bonnes pratiques à celui de laboratoire d'expérimentation. Si l'on se réfère aux nouvelles priorités qui se font jour, à savoir prendre en compte la spécificité des contextes, la culture des agents publics ou encore les difficultés que peuvent rencontrer les administrations dans leur volonté et leur capacité à se moderniser, nous devons changer d'approche. Il a été important, il y a une vingtaine d'années, de favoriser les échanges et d'intéresser les administrations aux réformes et aux changements mis en œuvre dans d'autres pays. S'il ne faut pas abandonner l'idée de présenter les bonnes pratiques et les études pays (" country reviews "), il faut, aujourd'hui, aller vers plus de transversalité. C'est donc un rôle d'analyste que nous devons développer.

**Vous allez quitter la France dans quelques semaines, que percevez-vous de son évolution ?**

L'une des caractéristiques de la France est l'image positive dont bénéficie l'administration et l'État auprès de la population, ce qui n'est pas si répandu dans les autres pays... La France est emblématique du fait qu'il ne faut pas sous-estimer l'histoire dans l'évolution des relations entre État, société et individus. Contrairement au Royaume-Uni, où les réformes étaient indispensables (" sick man of Europe "), la France reste un pays riche pour lequel l'urgence à se moderniser est moindre.

Pour expliciter mon propos, je dirais qu'elle se situe au milieu d'une ligne entre les pays qui jouissent d'une " forte " confiance de leur population (pays scandinaves) et ceux qui n'en bénéficient pas ou peu. Pour les premiers, il est peu coûteux d'obtenir l'adhésion des citoyens au fonctionnement de l'action publique (" compliance "). La France, dans ce schéma, est un pays plutôt compétitif, attractif. Cela dit, elle est soumise à un certain nombre de pressions - diversification de la population, niveau de taxation... - qui ont un impact sur la confiance qu'ont les citoyens dans leur administration. Dans tous les pays de l'OCDE, les institutions publiques sont confrontées à deux exigences qui tendent à s'opposer et entre lesquelles il est impératif de trouver un équilibre : maintenir l'harmonie et la cohésion sociale et s'adapter à un monde en constante évolution. Il me semble que la France est plus atta-

chée à maintenir l'harmonie et la cohésion, ce qui pourrait expliquer qu'elle est moins réactive aux changements et qu'elle engage des réformes plus tardivement que les autres pays.

Il reste, selon moi, que tous les pays de l'OCDE sont des pays en transition en ce sens qu'ils doivent faire face à des changements profonds dans la société (défi démographique, dimension multiculturelle...). Pour y faire face, deux conditions essentielles : avoir une vision systémique de la gestion publique et renforcer le leadership aussi bien au niveau politique qu'administratif. Le leadership devient crucial parce qu'il permet d'avoir une vision des décisions qui engagent l'avenir et de donner la possibilité aux politiques ou aux managers de les mettre en œuvre.

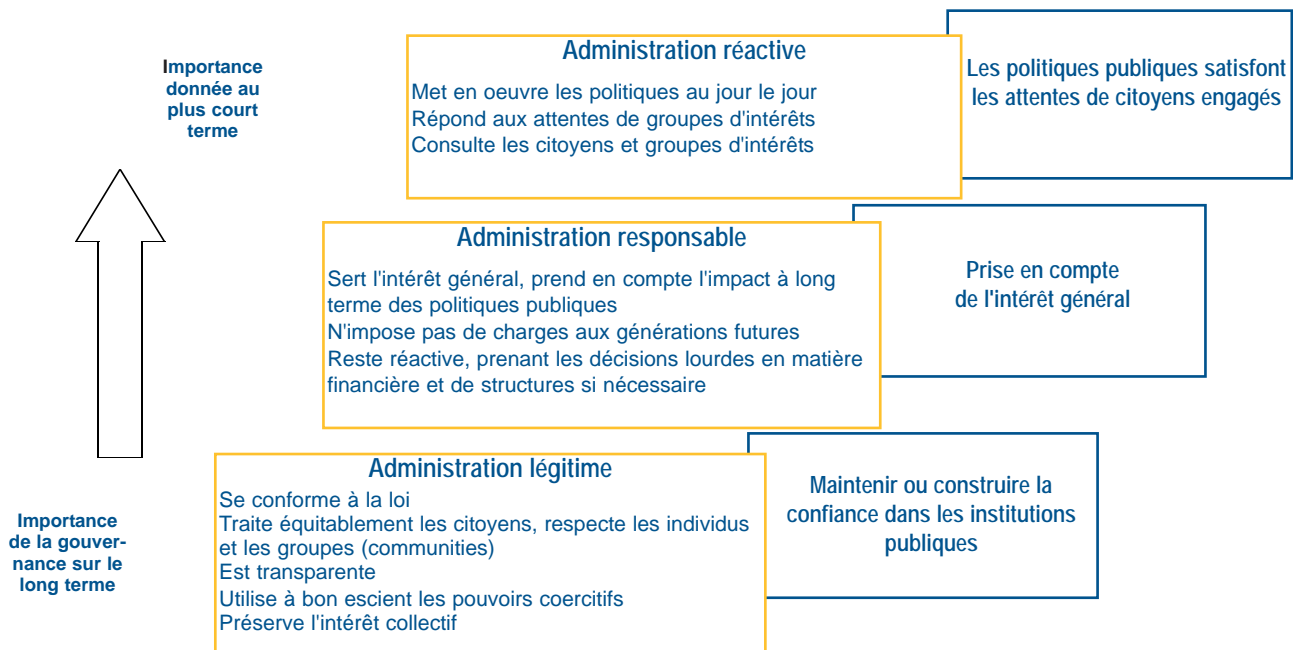
En tout état de cause, il faut être lucide, aucun pays n'est sur une tendance douce d'amélioration continue, tous avancent par crises successives.

En un mot, et pour conclure, il faut toujours avoir à l'esprit que l'on aura à faire face à des crises majeures, la bonne gestion publique, la gouvernance, le développement de la gestion des ressources humaines permettant -juste ?- de réduire les "dommages collatéraux" !

Alex Matheson, Chef de la division Budget et gestion publique,  
Direction de la gouvernance publique et du développement territorial  
OCDE

## Les différentes dimensions de la gestion publique

Les différentes dimensions de la gestion publique ne sont pas d'égale importance. Il existe une hiérarchie des valeurs entre les actions quotidiennes des administrations et les valeurs partagées qui soutiennent les sociétés sur le long terme. On peut représenter schématiquement cette hiérarchisation.



La complexité de l'administration vient du fait qu'une action entreprise pour répondre à un problème à court ou moyen terme peut avoir un impact sur sa légitimité. Par exemple, plus vous êtes près des intérêts particuliers (proximité), plus il peut être difficile de mettre en œuvre les réformes nécessaires. C'est le cas de la Suède, confrontée aujourd'hui au manque de poids de son administration centrale dans la définition des politiques publiques d'intérêt général.

Il n'y a, par ailleurs, pas de séparation nette entre gouvernance et gestion publique. N'importe quel changement, n'importe quelle réforme de la gestion publique peut avoir un impact sur la gouvernance.



## Promouvoir l'intégrité dans les marchés publics

□ L'OCDE a organisé, les 29 et 30 novembre 2004, un forum mondial sur la gouvernance □ Le thème retenu : **"la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les marchés publics"** □ Un objectif à ces deux jours : déterminer les moyens de détecter et de sanctionner la corruption dans le domaine public □ 250 participants de 55 pays mais également d'organisations internationales ou régionales -FMI, Banque mondiale, Nations-Unies, banques régionales, Commission européenne...- ont suivi les débats et ateliers de ces deux journées □

L'achat public représente une part non négligeable de la dépense publique et constitue un volant d'activité économique important. Et c'est dans ce domaine que sont observées, le plus souvent, les pratiques de corruption. Parmi les questions qui ont émaillées ces deux journées, retenons celles touchant à l'identification des risques dans les processus de passation des marchés, à la promotion de la transparence, au développement de sanctions efficaces... mais aussi aux coûts engendrés par la corruption pour les États impliqués dans la lutte contre ces pratiques.

Phénomène mondial qui touche les gouvernements, les administrations mais aussi le secteur privé, la corruption appelle plus de transparence, le développement d'instruments de lutte et de sanction mais aussi l'implication de toutes les parties prenantes... depuis les gouvernements, les institutions internationales ou régionales jusqu'à la société civile.

### une préoccupation internationale

Transparence, «value for money<sup>1</sup>», modernisation des processus de passation des marchés, mise en place de «blacklisting» et de «whitelisting<sup>2</sup>», respect des conventions... indéniablement, des efforts ont été entrepris par l'ensemble des pays dans la lutte contre la corruption. Mais pour que la lutte soit efficace, encore faut-il savoir de qui -pays, gouvernement, entreprises...- ou de quoi -fraudes, corruption, malversations...- parle-t-on ? Comment s'articule, entre le niveau national et le niveau international, la lutte contre la corruption ? Les sanctions reposent-elles sur des convictions ou des suspicions ? Quel est le niveau de sanction efficace ? Il n'y a pas de statistiques permettant de mesurer la corruption dans les marchés publics. Certaines irrégularités sont le fait d'«erreurs», il est alors possible d'y remédier en mettant l'accent sur la formation, la professionnalisation des acteurs. Pour ce qui est des irrégularités qui découlent manifestement de fraudes, de corruption et de malversations, ce n'est qu'une fois les zones de fragilité identifiées que la prévention pourra jouer pleinement - systèmes juridiques, diffusion des informations, protection des témoins...- et que les différentes instances de contrôle pourront exercer leur mission.

### transparence versus concurrence ?

Dans le cadre des marchés publics, comme dans tout processus, le citoyen, électeur, consommateur doit pouvoir faire le meilleur choix possible et exercer ses droits. Cela suppose que la transparence de l'information soit assurée.

Dans les processus de passation des marchés, la transparence est présentée comme un outil efficace de lutte contre la corruption. La concurrence entre les différents soumissionnaires l'est aussi. Comment assurer l'équilibre entre ces deux exigences ? La relation entre ces deux éléments n'est, en effet, pas aussi tranchée qu'il n'y paraît. Il ne peut y avoir transparence totale des informations qu'au détriment de la concurrence entre les différents soumissionnaires... On peut déceler des ententes tacites entre les parties d'un contrat : inscrire dans l'appel d'offre des spécifications techniques dont on sait qu'elles ne seront remplies que par l'entreprise que l'on a déjà choisie... est un exemple éloquent.

Alors transparence, concurrence, certes, mais il faut également clarifier les responsabilités des différentes parties prenantes.

### professionnaliser, responsabiliser et rendre compte

Il faut définir un cadre clair de responsabilisation. L'analyse des risques liés à la corruption suppose :

- de circonscrire ce qu'elle est à travers des lois, des réglementations, des codes éthiques... ;
- de la rendre publique et c'est le rôle des auditeurs, contrôleurs... dénonciateurs ( ? ) ;
- d'y remédier à travers la mise en place d'un système de règlement et de sanctions clair ;
- de la prévenir.

Ce dernier point passe par la garantie de l'indépendance des différentes parties prenantes à un marché ; la promotion du mérite ; la formation ; le développement des compétences ; le management ou encore un système de contrôle et de plaintes efficace... L'expérience américaine montre, par exemple, que les agents publics travaillant dans le domaine de l'achat public sont des cadres de haut niveau qui sont capables d'évaluer une situation, de se prononcer sur les décisions de marchés publics devant les autorités chargées du contrôle et du suivi des procédures de passation.

L'ensemble des administrations s'orientent vers une gestion à la performance et vers ce qu'il convient d'appeler «une administration de services» qui impose la professionnalisation de certaines activités, dont celle de gestionnaire de contrats publics. La formation, le coaching, le développement continu des compétences sont donc des éléments clés dans la recherche de l'intégrité et dans la lutte contre la corruption.

### prévention : sanction ou auto-discipline ?

La prévention de la corruption passe par la mise en place de charte qualité, de code de bonne conduite... par le développement de systèmes de recours (assurer le droit des soumissionnaires, renforcer le contrôle et la transparence) ou encore par l'accent mis sur la communication interne et externe.

Les sanctions (administratives, civiles ou pénales) doivent entrer dans le cadre d'une recherche de plus d'efficacité, de transparence et de clarté dans les procédures de passation des marchés et doivent empêcher toute instrumentalisation.

C'est bien de qualité réglementaire, garante de la bonne gestion des marchés publics et de l'incitation à rendre compte, qu'il est alors question. L'enjeu est bien de considérer que la loyauté, la transparence et l'intégrité des marchés publics ne peuvent être renforcées que dans un système de règles simples et «faciles» à suivre.

La question de zones à risques (zones de fragilité) a aussi été largement traitée. Il ressort, de ces deux journées, un autre point, plus crucial, celui du lien à établir entre lutte contre la corruption et bonne gouvernance : question de transparence, d'éthique, de qualité réglementaire (simplification, fin de l'opacité), de gestion à la performance, de relation entre les différents niveaux de gouvernement et de dialogue entre secteurs public et privé. Il est impératif de rendre les acteurs comptables de leurs actions. C'est là que ce Forum prend tout son sens. Il débouchera, comme l'ensemble des réunions internationales du même type, sur des principes directeurs («soft rules»). Ces principes, loin de n'être que des mots, sont des incitations fortes, pour les pays représentés, à respecter les engagements qu'ils ont pris publiquement.

<sup>1</sup> Le "Value for money" est une politique permettant de s'assurer que le service est rendu au meilleur coût. Il se réfère ici aux politiques de lutte contre la corruption.  
<sup>2</sup> "Whitelisting" : listes de soumissionnaires et de commanditaires aux pratiques transparentes et propres ; par opposition, le "blacklisting" évoque une liste noire.

« La corruption naît de la rencontre entre l'argent public et les activités privées »... « Il y va de la corruption comme de la drogue, l'offre est illimitée, la demande aussi ! ». Phrases « choc » qui ont marqué le début d'une charge contre l'immobilisme au niveau international.

Selon, Eva Joly, si les pratiques évoluent sans cesse, démontrant ainsi l'inventivité des personnes impliquées dans les affaires de corruption, l'impunité, elle, est toujours de mise, malgré les efforts entrepris au niveau international...

Les conventions n'empêchent pas la corruption, ce qu'il faut, c'est :

supprimer les immunités et les privilèges des juridictions pour rendre la répression plus efficace ;  
garantir une plus grande indépendance des parquets dans l'instruction des dossiers (les prémunir de toute pression politique)  
sanctionner les personnes condamnées pour corruption en supprimant leur mandat électif par exemple.

avoir conscience que la manière, classique, de considérer la corruption n'a pas fonctionné et qu'il est temps de réviser cette vision en introduisant par exemple la notion de « proche de » dans toutes les affaires concernant les marchés publics (pouvoir contrôler des ouvertures de comptes bancaires de personnes « proches de » signataires de marchés...), en garantissant la protection de ceux qui « dénoncent » la corruption et en garantissant l'accès aux informations aux journalistes tout en protégeant leurs sources...

\* Eva Joly, Conseillère spéciale auprès du gouvernement, Ministère de la Justice et de la police, Norvège

## Audit, expertise, contrôle, évaluation...

□ Dans le cadre du bicentenaire du Conseil général des Ponts et chaussées était organisé un colloque sur le thème " Expertises et contrôle : dialogues sans frontières " □ Les débats ont mis l'accent sur certains des enjeux de la réforme budgétaire : l'évaluation, l'évolution du contrôle et du rôle des corps d'inspection. □

L'entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature budgétaire en 2005 marque une étape importante dans la gestion à la performance au sein de l'administration française. Derrière cette logique, se dessine une modification substantielle du rôle des acteurs, entre législatif et exécutif et entre le " politique " et l'administratif. Elle traduit un changement dans la philosophie de l'action publique, un basculement d'une culture fondée sur la défiance et les procédures vers une culture fondée sur la confiance et la responsabilisation des gestionnaires.

### implications de la LOLF

Durant cette journée, les débats ont porté sur la question de l'évaluation et des nouveaux contrôles qui devront accompagner la mise en place de la LOLF. Les intervenants se sont accordés sur le fait que la LOLF supprimait le contrôle a priori (du comptable notamment), les engagements financiers ne dépassant pas le montant affecté aux différents programmes. Responsabilisation et plus grande autonomie des gestionnaires, impliquent, au-delà du décalage dans le temps de la notion de contrôle (a priori / a posteriori), que celui-ci évolue dans ses objectifs et ses formes. Moins de contrôles de procédure, plus d'évaluation des résultats.

Le principe d'une orientation vers un "contrôle de la performance" est revenu plusieurs fois dans les débats.

Les réflexions ont également porté sur les méthodes d'inspection et d'audit, la mobilisation des expertises, l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques dans un contexte européen et décentralisé.

L'évaluation porte-t-elle sur les résultats atteints dans les différents programmes ? S'agit-il de les comparer aux objectifs initiaux assignés aux responsables de programmes ? Qui sera chargé de cette évaluation, si elle a lieu ? Avec quelles conséquences pour le format futur des programmes ? Et avec quelle " évaluation " des managers ? Doit-on se placer dans une vision plus large et entendre par évaluation, l'évaluation des politiques publiques ? Dans ce nouveau cadre, quel serait le rôle confié aux corps de contrôle ? Une série de questions qui ne sont aujourd'hui pas encore tranchées. Encore faudrait-il d'abord s'accorder sur ce qu'on entend par évaluation.

### contrôle a posteriori

Pour passer à une logique de résultats et d'analyse des performances obtenues, il faut que les modalités et les finalités du " contrôle " évoluent. Mais il s'agit là aussi d'être clair dans l'utili-

sation des concepts. Le contrôle ainsi évoqué fait-il référence à la notion "anglo-saxonne" du contrôle, i. e. l'évaluation ou s'agit-il plutôt de la notion classique du contrôle ? De plus, si le CIAP (Comité interministériel d'audit des programmes) doit s'assurer de la fiabilité des résultats des programmes, à qui incombera la tâche du contrôle / évaluation a posteriori des résultats ?

L'évolution du contrôle, loin de marginaliser les corps de contrôle, peut être l'occasion de renforcer l'intérêt des métiers d'expertise, de contrôle et d'évaluation. La réforme ne marquera pas la disparition de la fonction de contrôle, mais plutôt son repositionnement. Contrôle, évaluation, audit, expertise... le foisonnement des termes employés entraîne une certaine confusion. Pour plus de clarté dans les débats, chaque terme doit renvoyer à une notion bien spécifique et faire l'objet d'une utilisation rigoureuse.

### jeu d'acteurs modifié

En contrepartie de plus de souplesse de gestion (fongibilité et globalisation des crédits) et d'une plus grande liberté d'action, les gestionnaires devront rendre compte des résultats obtenus aux responsables de programme et au Parlement. Quelle articulation doit-il y avoir entre le Parlement et les corps de contrôle ?

Les intervenants ont également développé l'idée que la LOLF implique un renforcement du lien direct entre le décideur politique (le ministre) et les responsables de programmes ainsi que les corps d'inspection. Pour les responsables de programmes, désormais comptables de leurs résultats, le lien direct avec l'autorité politique est évident. L'expertise des corps d'inspection devient, elle, un outil indispensable pour éclairer les décisions publiques et non plus seulement "vérifier" et contrôler le bon fonctionnement des services. Passer d'un contrôle a priori à une évaluation nécessite un changement de leurs relations avec les administrations.

### des effets en cascades

L'évolution des métiers liés au contrôle et à l'expertise s'inscrit donc dans une logique de modification des rôles des différents acteurs de l'action publique. Cela nécessite aussi d'être plus clair sur les concepts et ce qu'ils recouvrent. Cela ouvre aussi sur d'autres domaines comme la GRH ou le dialogue social (organisation de Comités techniques paritaires par programmes afin de clarifier et de faciliter leur évaluation)...



LOLF, SMR... l'ensemble de ces démarches appelle un changement de culture qui conduit l'administration à s'interroger sur ses bénéficiaires, le coût, la qualité et les résultats de ce qu'elle produit.

Quelles missions doivent être remplies pour répondre aux enjeux de société ? Quelle qualité de service pour satisfaire les attentes des bénéficiaires ? Quelle organisation des services ? Sur quelles valeurs mobiliser le personnel ? ... Telles sont désormais les questions incontournables que se posent les cadres dirigeants de l'administration française.

Y répondre passe par l'élaboration d'une stratégie qui donne de la cohérence et du sens à l'organisation. Depuis les années 90, un outil de pilotage stratégique -les "Balanced Scorecards" ou carte stratégique- s'est très largement répandu dans les administrations étrangères. D'Helsinki à Washington en passant par Bruxelles et même Paris, les modes d'utilisation sont divers, sans en trahir les principes de base : lien entre stratégie et pilotage et " vision équilibrée " de la performance.

Organisé en collaboration avec la DMGPSE\*, ce séminaire s'adresse aux cadres dirigeants et aux responsables d'administration centrale et de collectivités locales. Son ambition est de montrer les différentes utilisations de cette méthode à travers l'expérience des administrations françaises et étrangères.

Vous pouvez d'ores et déjà vous inscrire à l'adresse suivante : [www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr) (rubrique "Événements" - "Inscrivez vous")

\* Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État