

COLLECTION OUTILS ET MÉTHODES

Document de réflexion N°1

Réforme du secteur public:

Introduction

Mars 2009

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-79-13505-7

© Communautés européennes, 2009

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

COLLECTION OUTILS ET MÉTHODES

Document de réflexion n° 1

Réforme du secteur public: Introduction

Mars 2009

REMERCIEMENTS

Le présent document a été élaboré sous la conduite de la Direction E « Qualité des opérations » (unité E4 « Gouvernance, sécurité, droits de l'homme et genre ») d'EuropeAid, avec le soutien du Professeur Norman Flynn dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie-cadre sur la réforme de la coopération technique et des unités d'exécution des projets.

Tous commentaires, questions et suggestions sont les bienvenus et doivent être envoyés à l'adresse: EuropeAid-TC-PIU@ec.europa.eu.

Le présent document est disponible aux adresses suivantes:

- Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_fr.htm,
- Intranet: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/technical_cooperation/index_en.htm,
- Internet: www.capacity4dev.eu, une plateforme internet consacrée à la réforme de la coopération technique.

Table des matières

Glossaire des termes utilisés	7
Résumé.....	12
1. Champ d'application et objectif du présent document	15
2. Qu'est-ce que le secteur public?.....	15
3. Pressions exercées sur les gouvernements et niveaux de réforme	18
4. À quels problèmes les réformes sont-elles susceptibles de répondre?	23
5. Types de formation d'État et de parcours de réforme.....	26
6. Contextes et réformes.....	29
7. Décentralisation	33
8. Réforme de la fonction publique	34
9. « Nouvelle gestion publique »	36
10. Réformes de la « troisième génération »	39
11. Gestion des finances publiques et réforme du secteur public	41
12. Séquençage et mise en œuvre.....	42
13. Conclusions	45

Annexes

Annexe 1- Gouvernance et corruption	42
Annexe 2 - Analyse du secteur public: un programme de discussion	44
Annexe 3 - Instruments de diagnostic	49

Encadrés

Encadré 1: Mise en œuvre de la réingénierie des processus d'affaires en Éthiopie	20
Encadré 2: Modification de la culture de gestion publique à Singapour	23
Encadré 3: Les éléments d'un État webérien	24
Encadré 4: États néo-patrimoniaux	25
Encadré 5: Réforme de la nouvelle gestion publique au Mexique	27
Encadré 6: Modification de la gestion au sein d'une agence: le service du registraire général de Jamaïque	28
Encadré 7: « Nouvelle gestion publique »	33
Encadré 8: Nouvelle Zélande: des réformes globales	35
Encadré 9: Le changement global par opposition au changement progressif	38

Glossaire des termes utilisés

Accords institutionnels	Règles et pratiques par lesquelles des transactions et des actions organisationnelles sont menées
Agence spéciale	Organisation gouvernementale chargée d'une fonction unique telle que la perception d'impôts ou le contrôle aux frontières. Après des réformes de type « nouvelle gestion publique », l'agence publique peut être investie de parties de la prestation de services dévolue à des ministères telles que la construction d'autoroutes
Ajustement structurel	Politique consistant à libéraliser les échanges, les taux de change monétaire et les contrôles, les subventions et les tarifs tout en réduisant la taille et la portée du gouvernement. Politique poursuivie par des agences supranationales à partir des années 1960 dans les États dépendants de l'aide
Autonomie constitutionnelle	Accord institutionnel donnant à une organisation gouvernementale ou à un niveau de gouvernement un pouvoir qui ne peut être annulé par le gouvernement central
Bureaucratie hiérarchique	Organisation gouvernée par des règles au sein de laquelle les instructions sont transmises du haut vers le bas
Cabinet	Organisme central d'une institution exécutive (en particulier un ministère) qui arrête une direction politique pour l'institution concernée
Clientélisme	Processus d'affectation de ressources et de prise de décision exploité par l'élite gouvernante ou la majorité politique pour générer un appui et des votes
Climat de gestion	Ensemble d'attitudes et d'attentes qui affectent le comportement des dirigeants
Code Napoléon	Code légal conçu et appliqué durant l'ère napoléonienne. Inspiré du droit romano-germain, le code Napoléon est la base des systèmes de droit civil (notamment utilisée dans la plupart des pays francophones, hispanophones et lusophones)
Contrôle budgétaire	Processus d'examen minutieux de ceux qui établissent le budget par d'autres parties du gouvernement, par le pouvoir législatif, par l'institution supérieure de contrôle et par la société civile

Corruption	Exploitation de fonctions officielles pour tirer un profit personnel suite à la perception de pots-de-vin ou d'avantages extralégaux. La convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe entend par corruption « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu »
Culture nationale	Modes de comportement et de transaction affectés par des traditions, des attitudes et des croyances nationales spécifiques
Décentralisation	Transfert de compétences politiques, fiscales et administratives du gouvernement central vers les autorités régionales ou locales élues démocratiquement. L'exercice de ces compétences est autonome et soumis exclusivement à des exigences légales
Déficit fiscal	Balance négative entre les recettes et les dépenses publiques
Délégation de pouvoirs	La délégation de pouvoirs est un accord ou un processus inhérent à l'administration publique dans lequel des organismes distincts sont créés par la loi, distinctement de l'administration centrale, et au sein desquels des représentants locaux, élus ou désignés par la population, se voient (progressivement) investis de pouvoirs pour décider sur un éventail variable de questions publiques et obtiennent (progressivement) un accès à des ressources qu'ils peuvent utiliser à leur discrétion. La base politique est la localité et les pouvoirs sont dévolus
Démocratie arbitraire	Mode de gouvernement qui prévoit des élections pour le gouvernement, mais aucun des autres aspects de la démocratie libérale tels que la liberté d'expression et d'association
Droit coutumier	Dans les pays où prévaut la "Common law" (la plupart des pays anglophones), code juridique élaboré au fil du temps par le judiciaire et dont les règles sont établies par la jurisprudence
Entreprise d'État	Organisation appartenant à l'État, qui est engagée dans la fabrication ou dans des services et qui tire ses revenus à la fois des ventes et de la taxation

État de droit	Contrôle des actes, y compris ceux du gouvernement, par un code adopté. Un pays fonctionne suivant la « règle de droit » lorsqu'il est doté d'un pouvoir législatif qui édicte des lois dans le respect de la Constitution et des droits de l'homme, d'un pouvoir judiciaire indépendant, de services juridiques efficaces, indépendants et accessibles, d'un système juridique garant de l'égalité devant la loi, d'un système carcéral qui respecte la personne humaine, d'une force de police au service de la loi, d'un exécutif efficace capable de faire respecter la loi et d'établir les conditions sociales et économiques nécessaires à la vie en société et qui est elle-même soumise à la loi, d'une branche militaire qui fonctionne sous le contrôle civil dans les limites fixées par la Constitution
État néo-patrimonial	Gouvernement accordant aux membres de la famille des membres du gouvernement et des fonctionnaires la priorité sur les autres citoyens lors de la répartition des ressources et des emplois dans le cadre des opérations gouvernementales « ordinaires »
État patrimonial	État dans lequel les dirigeants se servent de leur position pour favoriser les membres de leur famille ou de leur clan
État webérien	Type idéal de gouvernement dans lequel les actions sont régies par des règles, le contrôle est exécuté par la hiérarchie et les fonctionnaires sont formés, se consacrent exclusivement à leur emploi officiel et agissent de manière impartiale
Exécutif	Branche du gouvernement qui est responsable de l'exécution de la politique
Excédent fiscal	Balance positive entre les recettes et les dépenses publiques
Intermédiaire	Voie de communication entre les citoyens et le gouvernement
Législatif	Branche du gouvernement qui est responsable de l'adoption de lois
Libéralisation	Réduction des réglementations et des contrôles sur les activités économiques
Managérialisme	Doctrines reconnaissant la supériorité du pouvoir de direction et des méthodes de gestion pour faire fonctionner des organisations
Marché public	Processus d'acquisition de biens et de services

Mécanismes de quasi-marché	Dispositions administratives présentant certaines caractéristiques d'un marché, mais pas l'ensemble de celles-ci
« Nouveau contractualisme »	Application d'éléments des transactions de marché aux relations intragouvernementales et aux relations entre le gouvernement et les fournisseurs
Oligarchie	Régime dans lequel le pouvoir est détenu par un petit groupe de personnes
Politique macroéconomique	Politique du gouvernement central portant sur la taxation et les dépenses, ainsi que sur la politique monétaire, conçue dans le but de créer la stabilité économique
Privatisation	Transfert de biens publics vers la propriété privée que ce soit par la vente d'actions ou par la vente d'actifs à des acheteurs privés
Réingénierie des processus d'affaires	Approche visant à repenser les activités de manière à les rendre plus efficaces et à réduire la durée des cycles
Service central	Administration investie d'une responsabilité globale pour les activités gouvernementales par le biais d'une fonction telle que les finances ou la gestion des ressources humaines
Service d'exécution	Service gouvernemental chargé d'élaborer la politique et de prêter un service dans un secteur tel que l'enseignement ou un domaine politique tel que la politique de la famille
Stratégie-cadre	Politique de la CE relative à la coopération technique et aux unités d'exécution des projets
Système fédéral	Mode d'organisation du gouvernement qui confère une autonomie à des provinces ou des États de niveau infranational. Dans les systèmes « confédéraux », l'adhésion de la fédération est volontaire
Technocrate	Personne revendiquant une autorité par le fait qu'elle possède des compétences techniques
Tension fiscale	Problème résultant de l'insuffisance de recettes publiques pour s'acquitter des dépenses publiques
Trajectoire	Direction du changement politique initiée par des choix politiques et qui est ensuite affectée par d'autres forces

Résumé

Le présent document explique les grandes lignes de la réforme du secteur public aux personnes concernées par la conception et la fourniture d'interventions d'aide, en particulier au niveau sectoriel ou par le biais de l'appui budgétaire. EuropeAid met en œuvre la stratégie-cadre « Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne ». Le passage de l'appui axé sur le projet vers des approches sectorielles et vers l'appui budgétaire a entraîné une plus grande implication du personnel de la Commission dans les systèmes d'administration publique nationaux et les réformes du secteur public. La mise en œuvre de ces réformes requiert fréquemment le développement des capacités des personnes impliquées au sein tant des gouvernements nationaux que de la Commission.

Le présent document comprend une série d'annexes opérationnelles qui permettent d'évaluer et de comprendre la situation du secteur public.

L'annexe 1, intitulée « Gouvernance et corruption », offre un cadre de discussion visant à déterminer l'ampleur, le type et l'importance de la corruption.

L'annexe 2, intitulée « Analyse du secteur public: programme de discussion », contient une série de questions permettant d'entamer l'analyse, notamment des questions portant sur la gestion des ressources financières et humaines, le type de régime, le cadre constitutionnel, le contexte culturel et institutionnel et les pressions en faveur du changement.

L'annexe 3, « Instruments de diagnostic », présente quatre instruments de diagnostic: 1) le cadre de dépenses publiques et de responsabilité financière, 2) la « culture organisationnelle », 3) les « indicateurs de gouvernance » et 4) la « cartographie micropolitique ».

Le présent document montre que pour réussir, les réformes du secteur public doivent tenir compte du contexte économique, social, culturel, constitutionnel et politique de l'État dans lequel elles sont exécutées. L'intervention externe, tant par des donateurs et des bailleurs de fonds que par des experts étrangers, ne peut partir du principe qu'un ensemble préformé de processus de réforme administrative permettra de résoudre les problèmes particuliers d'un gouvernement spécifique. Le document commence par donner une définition du secteur public et poursuit en présentant les vices possibles du secteur public et les raisons de ceux-ci. Il examine ensuite l'impact du type de formation d'État sur le choix de la stratégie de réforme et présente la diversité des réformes qui ont été entreprises. Il passe enfin en revue les possibilités d'organisation séquentielle de l'exécution des réformes.

Les organisations et les enceintes de gouvernance existant dans le secteur public varient d'un pays à l'autre. Ce qui relève de l'initiative privée et de l'initiative publique dépend de l'histoire et du parcours de développement des États individuels. Aucune prescription standard ne permet de déterminer ce qui doit être privé et ce qui doit être public. Les enceintes de gouvernance vont des entreprises d'État aux agences établies à des fins spécifiques en passant par les ministères. Chaque enceinte de gouvernance dispose de son propre éventail de pratiques de gestion.

Les gouvernements subissent, de la part de leurs citoyens, de leurs organisations de la société civile et de leurs entreprises nationales, des pressions pour qu'ils améliorent leurs activités et leurs impacts. Ils sont également confrontés à des exigences de changement qui sont exprimées par des investisseurs internes et des organisations internationales. Une première démarche dans la conception de la réforme consiste à comprendre les pressions et les exigences qui sont adressées au gouvernement en faveur du changement. De petites réformes apportées à des services essentiels sont souvent suffisantes pour satisfaire les exigences. Mais en cas d'inefficacité endémique ou de corruption, les changements à apporter aux pratiques et à la culture devront être fondamentaux et s'étendre à l'échelle du système.

La réforme requiert une définition des problèmes et une analyse de leurs causes probables. Tandis que dans certains pays, c'est la prestation de services qui est de faible qualité, dans d'autres, c'est l'infrastructure qui est inadéquate. Si les déficits fiscaux sont courants, certains États éprouvent des difficultés à dépenser efficacement les ressources disponibles et les services sont obligés de restituer des ressources au ministère des Finances à la fin de l'exercice financier. Avant de concevoir les réformes, il est essentiel de bien définir les symptômes et leurs causes.

Les systèmes gouvernementaux des pays en développement varient de la dictature à la démocratie et sont souvent en transition de l'une vers l'autre. La conception et la mise en œuvre des réformes sont fortement influencées par le type de régime et le style de gouvernement. La réforme peut être plus facile à exécuter pour les régimes autocrates que pour les gouvernements œuvrant en coalition et dont les partenaires doivent être persuadés de tout changement. Les États démocratiques réforment par la persuasion en suivant un programme qui est établi en partie à l'aide de procédés démocratiques.

Les réformes sont conçues et mises en œuvre dans une diversité de contextes sociaux, économiques, politiques et culturels. Ce qui serait acceptable et porterait ses fruits dans un contexte a peu de chance de réussir dans un autre. De même, le contexte national général et les événements tels que l'agitation sociale et les catastrophes naturelles peuvent constituer un important élément de stimulation du changement.

De nombreux États se sont formés dans le cadre d'anciennes politiques axées sur l'aide, et notamment de l'ajustement structurel et de la décentralisation. L'échelle d'État et le degré de délégation de pouvoirs au gouvernement infranational ont tous deux une influence sur les futurs efforts de réforme. Si les gouvernements infranationaux ont acquis un degré élevé d'autonomie, les efforts de réforme devront inclure la persuasion au changement des institutions infranationales.

Un premier pas vers la réforme passe souvent par une tentative préliminaire de codification et de contrôle des travaux du service civil principal. Dès que ceci est réalisé, des systèmes plus complexes de gestion de la performance peuvent être initiés. La réforme de la fonction publique consiste souvent à appliquer des structures et des procédés de gestion et bureaucratiques et à exécuter des mesures d'ordre, de discipline et de contrôle relativement simples.

En plus de ces mesures simples, d'autres changements, parfois appelés changements de nouvelle gestion publique, incluent deux types de réforme: l'utilisation de mécanismes de

marché et de quasi-marché afin de gouverner des personnes individuelles et des organismes et l'application de méthodes de « gestion », en particulier au recrutement, à la promotion, à la gestion des performances et à la conception et la prestation de services au sein des organisations du secteur public.

Les gouvernements qui ont opté précocement pour la nouvelle gestion publique ont poursuivi d'autres réformes visant à corriger les problèmes de fragmentation, la mauvaise cohérence politique et le manque de direction centrale en résultant. Les réformes de la « troisième génération » sont conçues dans le but de rétablir la coordination et la cohérence.

Les changements liés à la gestion des finances publiques (GFP) arrivent souvent en premier lieu, en particulier lorsqu'une amélioration de celle-ci est considérée comme une condition d'aide. La GFP ne se limite pas à un ensemble de changements techniques aux systèmes de budgétisation et de comptabilité; elle requiert ou provoque également des changements dans la pratique de gestion. La planification financière améliorée et une meilleure responsabilité pour les ressources nécessitent des changements de gestion plus larges, l'établissement de lignes de conduite et de redevabilité claires et une responsabilité individuelle améliorée.

Certains efforts de réforme sont exécutés en suivant une conception minutieuse dans laquelle chaque aspect de la gestion des finances, des ressources humaines et du service est modifié au même moment. D'autres efforts sont progressifs et commencent par régler les problèmes de base avant d'évoluer vers des solutions plus complexes. Le document conclut en examinant les possibilités de mise en œuvre et d'exécution séquentielle.

1. Champ d'application et objectif du présent document

Le présent document poursuit les objectifs suivants:

- permettre de comprendre l'échelle, la portée et le type de réforme du secteur public;
- contribuer à un dialogue politique informé sur la RSP;
- informer et inspirer les travaux concernant la RSP dans différents secteurs;
- aider, par la discussion et l'étude, à faire le point sur la situation du secteur public (une série d'outils de diagnostic est présentée dans les annexes).

L'amélioration de la gestion publique est souvent une condition préliminaire de l'amélioration réelle des services et les personnes chargées de développer et d'améliorer les services doivent comprendre l'image plus large de la réforme du secteur public. Le présent document commence par donner une définition des principaux éléments du secteur public et poursuit en présentant les divers contextes dans lesquels les efforts de réforme s'inscrivent dans le monde entier. Une récente analyse effectuée par la Commission européenneⁱ, corroborée par l'évaluation des efforts d'aide déployés par la Banque mondialeⁱⁱ et les travaux exécutés par l'OCDEⁱⁱⁱ, souligne qu'il est essentiel de comprendre le contexte économique, politique et institutionnel dans lequel l'aide est acheminée et de poser un diagnostic avant de rédiger des prescriptions. Le présent document a pour but d'aider les responsables à exécuter et à comprendre ces analyses et ces diagnostics.

Il examine ensuite les diverses réformes qui ont été effectuées à ce jour et qui vont de la résolution simple de petits problèmes de gestion à la métamorphose complète de l'État et des institutions qui le composent. L'objectif est d'éviter aux réformateurs de tomber dans le piège consistant à adopter des solutions en partant d'un petit éventail d'options: différents diagnostics exigent différentes solutions.

Le document examine l'ordre d'exécution des efforts de réforme: un danger potentiel du travail de réforme est d'essayer de créer des systèmes très complexes et sophistiqués, alors que les constituants de base de l'État ne sont pas encore parfaitement opérationnels.

2. Qu'est-ce que le secteur public?

Les organisations et les enceintes de gouvernance existant dans le secteur public varient d'un pays à l'autre. Ce qui relève de l'initiative privée et de l'initiative publique dépend de l'histoire et du parcours de développement des États individuels. Le présent chapitre décrit dans les grandes lignes les éléments constitutifs de l'État et attire l'attention sur les principales variations entre les États qui découlent de différences politiques historiques. Les États qui ont un grand secteur public, y compris des entreprises étatisées, ont des

problèmes différents des petits États. Les défis à relever par les États décentralisés ou fédéraux sont différents de ceux rencontrés par les États centralisés. Le présent ouvrage décrit l'importance de ces différences pour la conception et l'application de la réforme du secteur public.

En dehors de très rares cas où l'État est si absent ou fragile qu'il est inefficace, les gouvernements disposent généralement d'un **exécutif**, organisé sous la tutelle d'un chef de gouvernement (qui peut aussi être le chef d'État). Un **conseil des ministres**, composé de chefs politiques de services gouvernementaux, constitue normalement un exécutif, conduit par le chef de gouvernement. Dans un système présidentiel, les membres de l'exécutif sont choisis par le président. Dans un système parlementaire, le premier ministre et l'exécutif sont choisis par le ou les partis dirigeants. La conception et la mise en œuvre des réformes dépendent de la façon dont l'exécutif est constitué, de l'endroit où se situent les principales sources de pouvoir et de qui exerce une influence sur les possibilités de réforme de l'État.

Ils comprennent également des **services d'exécution** chargés des domaines politiques tels que la santé, l'éducation, les transports, les affaires étrangères ou la défense, ainsi normalement que des **services centraux**, tels qu'un ministère des Finances et parfois un ministère de la Fonction publique, qui sont chargés d'organiser et de contrôler les ministères d'exécution de diverses manières au nom du chef de gouvernement. Lorsque des réformes radicales sont prévues, un ministère de la réforme, investi de la tâche, est parfois créé. Ces services centraux exercent une forte influence sur les services d'exécution. Dans certains pays cependant, les services d'exécution peuvent avoir plus de poids que les ministères centraux et résister aux programmes de réforme menés au niveau central. Dans d'autres, le pouvoir exécutif est exercé par le biais d'un contrôle sur les finances exécuté par un puissant ministère central des Finances ou de nominations à des postes d'encadrement par une commission de la fonction publique ou tout autre organisme central influent.

La plupart des gouvernements disposent également d'**agences spéciales** compétentes pour les domaines tels que la perception d'impôts, les forces armées, la police nationale et les agences de sécurité et de renseignements, le contrôle des frontières, etc. Dans les réformes de la nouvelle gestion publique, il existe une tendance à convertir des éléments de services d'exécution chargés d'une certaine prestation en agences spécialisées et à séparer la fonction d'élaboration de politique de la fonction de prestation de service. Ceci a pour but de renforcer l'autorité de la haute direction au sein de ces unités spéciales de prestation de service à l'aide de pouvoirs délégués à partir du niveau central du gouvernement.

On retrouve un ensemble variable d'**entreprises d'État** qui sont établies à différents niveaux pour différentes raisons. Il peut s'agir de compagnies aériennes, d'exploitations minières, d'entreprises ferroviaires, de services postaux, d'entreprises de télécommunications, de compagnies pétrolières, d'usines de fabrication, d'agences de distribution de ressources principales, d'organismes de commercialisation ou de radiodiffuseurs. La limite entre le secteur public et le secteur privé dans ces domaines varie en fonction de la politique et de l'histoire. La limite se déplace, par exemple, suite à la récente privatisation des compagnies aériennes en Europe et en Afrique et suite à la nationalisation des ressources énergétiques en Amérique latine et en Russie. La gouvernance des entreprises étatisées varie de la gestion au contrôle direct par les chefs d'État en passant par les conseils d'administration indépendants.

Ces variations de la limite entre le secteur privé et le secteur public et au niveau du rôle joué par l'État produisent de grandes différences dans la taille du secteur public et dans son importance pour l'économie. La part des recettes revenant à l'État dans le PIB permet de mesurer la taille de l'État. Le tableau 1 montre les recettes publiques générales d'une fourchette de pays, exprimées en % du PIB:

Tableau 1: recettes publiques générales	
% du PIB de 2006	
Maldives	61
Bolivie	51
Norvège	50
Koweït	46
Belgique	41
Croatie	40
Chili	28
Etats-Unis	19
République kirghize	19
Bangladesh	10
Congo, République démocratique	8

Source: FMI, 2007, *Statistiques des finances publiques*, tableau W1

Bien qu'elles couvrent les recettes perçues pour toutes finalités confondues, y compris les transferts de fonds et les subventions de même que les services publics, ces données montrent que l'échelle du secteur public est large, tant dans les pays « développés » que dans les pays « en développement ».

Les services publics sont présents de diverses manières dans le secteur public: dans certains États, par exemple, tous les enseignants des écoles publiques sont des **agents de la fonction publique** employés par le ministère de l'Education; dans d'autres, il s'agit d'agents employés par des autorités locales ou des commissions scolaires locales. De même, le personnel médical peut être employé par des ministères centraux ou par des conseils de la santé locaux ou des autorités locales. La mesure dans laquelle les services publics sont assurés par un personnel employé au niveau central ou par un personnel employé par des gouvernements infranationaux ou des organismes autonomes tels que des commissions scolaires influence la stratégie de réforme: **les systèmes décentralisés ne peuvent être réformés que par la persuasion et par des valeurs et aspirations partagées**, tandis que dans les systèmes centralisés, les aspects structurels des réformes au minimum peuvent être modifiés par la mise en œuvre de plans centralisés.

Certains services considérés « publics » sont **fournis par des entreprises privées** placées sous le contrôle de l'État. Lors de la privatisation de l'approvisionnement en eau et des transports publics, par exemple, les efforts d'amélioration de la performance doivent passer par le système des subventions et du contrôle plutôt que par des changements directs dans les accords de gestion. En revanche, lorsque la performance

est très mauvaise, comme ce fut le cas en Tanzanie lors de la privatisation de l'approvisionnement en eau, par exemple, il se peut que la réforme doive passer par la renationalisation des services privatisés.

Les **méthodes de financement** varient aussi fortement, un même service étant tantôt financé au moyen des impôts et dispensé gratuitement au point de consommation, tantôt vendu par le marché. Les spécificités de l'appropriation, de la gouvernance et de la distribution ont un impact important sur les tentatives de réforme. Là où les réformes incluent l'introduction de taxes à la consommation pour des services qui étaient dispensés gratuitement auparavant, il est essentiel, lors des réformes ultérieures, d'accorder une attention au niveau de prix, à la part des taxes dues qui sont collectées et à l'impact du marché créé sur l'efficacité et l'équité du système.

Le pouvoir législatif a différents rôles à jouer en rapport avec le secteur public: l'approbation du budget par le pouvoir législatif limite souvent fortement les actions de l'exécutif. Les législateurs examinent également les actions de l'exécutif et imposent à celui-ci une obligation de rapport, dans la mesure où ils sont habilités à le faire. Les législateurs peuvent être des intermédiaires importants pour imposer des demandes de changement dans le reste du secteur public. Dans les systèmes fédéraux, les réformes initiées au niveau central sont difficiles à exécuter au niveau des États ou des provinces autonomes. Le renforcement du pouvoir législatif et le soutien de ses rôles d'examen et de représentation constituent un élément central de nombreuses réformes.

Les **enceintes de gouvernance** sont un facteur important à prendre en considération lors de l'examen de la réforme du secteur public lorsqu'il existe de grandes entreprises publiques. Dès lors que les entreprises sont intégrées au sein des ministères (et en particulier lorsqu'elles sont placées sous le contrôle personnel du ministre), des droits acquis constituent un moyen de résistance aux efforts de réforme. Les enceintes de gouvernance de type managérial, où une distinction claire est établie entre le rôle des dirigeants d'entreprise et celui des politiques et de leurs services, rendent les réformes plus aisées. Les politiques de lutte contre la corruption sont plus efficaces lorsque la relation entre la direction des entreprises et le gouvernement est publique et claire.

D'une manière plus générale, les enceintes de gouvernance ont d'autres impacts sur les efforts de réforme. **Le défi qui se présente aux États organisés en bureaucraties hiérarchiques unifiées diffère de celui auquel sont confrontés les États qui agissent par l'intermédiaire d'entités relativement autonomes et investies d'une responsabilité locale de rendre des comptes.** Lorsque la décentralisation a réussi et lorsque les gouvernements infranationaux jouissent d'une autonomie fiscale et constitutionnelle, la réforme sera probablement aussi diversifiée et dépendra de la volonté politique des dirigeants locaux.

Dans le cas particulier des **États fragiles**^{iv}, dans lesquels la relation entre l'État et la société est délicate ou potentiellement hostile, la réforme a pour objectif principal de développer les enceintes institutionnelles par lesquelles l'État peut être formé. Le renforcement de l'État est une affaire essentiellement nationale, mais des parties du processus peuvent bénéficier de l'appui de l'assistance extérieure.

3. Pressions exercées sur les gouvernements et niveaux de réforme

Les gouvernements subissent, de la part de leurs citoyens, de leurs organisations de la société civile et de leurs entreprises nationales, des pressions pour qu'ils améliorent leurs activités et leur impact en

plus des exigences de changement exprimées par les investisseurs étrangers et les organisations internationales. Une première démarche dans la conception de la réforme consiste à comprendre les pressions et les exigences qui sont adressées au gouvernement en faveur du changement. De petites réformes à des services clés sont souvent suffisantes pour satisfaire les exigences. Des changements fondamentaux, à l'échelle du système, apportés aux pratiques et à la culture peuvent être requis si le secteur public, en tant qu'entité, est faible ou montre de sérieux symptômes.

Le terme « réforme » est utilisé pour décrire de nombreux changements, allant des ajustements mineurs à des accords de gestion aux changements fondamentaux dans les systèmes d'appropriation, de gouvernance et de gestion. Le renforcement des capacités en vue de garantir la prestation de services et la réduction des capacités afin de corriger des déséquilibres fiscaux sont des mesures qualifiées de « réformes » dans les rapports officiels qui accompagnent les changements. Dans le présent document, le terme « réforme » est utilisé pour décrire l'éventail des activités, mais la **véritable réforme peut être définie comme étant le changement qui produit une amélioration mesurable des services ou un changement notable dans la relation entre les institutions de l'État et les citoyens**: une réforme qui modifie la façon dont les fonctionnaires sont rémunérés et n'a aucun impact sur les services ou sur la façon dont ces personnes se comportent envers les citoyens ne pourrait dès lors pas être considérée comme une véritable réforme.

Quelles sont les pressions exercées sur les gouvernements pour stimuler les réformes? Cette question est importante, étant donné que certaines pressions sont plus susceptibles de produire de véritables réformes que d'autres. L'une des raisons pour lesquelles les gouvernements proposent des réformes est la pression exercée par leurs électeurs. Lorsque les **systèmes électoraux** prévoient une concurrence réelle, les partis en compétition peuvent être amenés à faire des promesses d'amélioration des services, puis à tenter de mener ces promesses à bien après les élections. Une pression peut également émaner d'une **société civile organisée** concernée par la norme de services publics ou par les droits et l'accès aux services. Des cas extrêmes tels que les **émeutes** qui ont éclaté à Cochabamba, en Bolivie, en rapport avec les services d'approvisionnement en eau ou les grèves des étudiants et les manifestations qui ont eu lieu dans le sud du Soudan suite au non-paiement des salaires des enseignants ou les **manifestations** pour la « prestation de services » en Afrique du Sud sont des exemples manifestes de citoyens qui protestent auprès de leur gouvernement pour obtenir de meilleurs services. Une fourniture irrégulière de services, que ce soit pour des raisons de géographie, de classe ou d'ethnicité, peut également générer des pressions publiques visant à améliorer le service.

La pression émane parfois du **secteur privé**, qui est concerné par l'impact des services publics sur les entreprises: des obstacles bureaucratiques aux investissements ou aux échanges s'assortissent de plaintes de la part des producteurs et des commerçants. La probabilité que de telles pressions nationales induisent des changements est plus grande si la liberté d'expression est garantie et s'il existe un système démocratique dans lequel les points de vue des personnes concernées sont importants pour les élus en place.

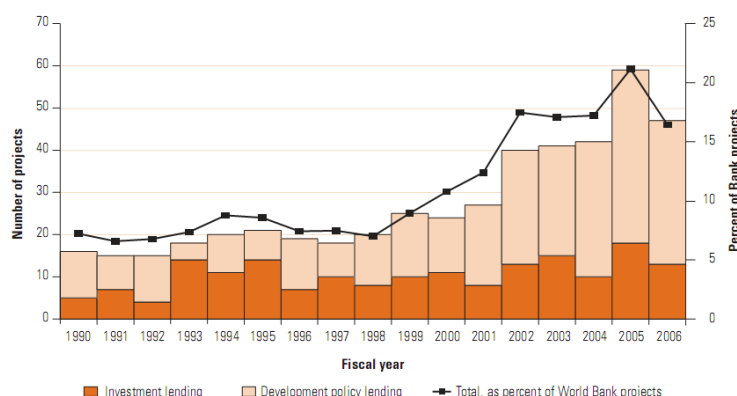
La **tension fiscale** et la pression exercée par les bailleurs de fonds ont également conduit à des tentatives de réforme. Au cours de la période d'ajustement structurel, ces pressions ont engendré des réductions de dépenses, des limitations de personnel et la redéfinition des limites de l'État. Manifestement, le poids relatif des agences extérieures

dépend de la mesure dans laquelle le gouvernement dépend d'elles pour obtenir un appui financier et de l'ingéniosité dont témoignent les gouvernements qui promettent la réforme sans devoir prêter.

La pression fiscale peut aussi être générée au niveau interne par les déficits budgétaires récurrents: les réductions de dépenses doivent s'accompagner de certaines améliorations au niveau de la productivité de manière à ce que les réductions ne provoquent aucune insatisfaction et aucune agitation. Les réductions de dépenses ont, dès lors, normalement lieu en même temps que les tentatives d'amélioration de l'efficacité. Les pressions fiscales peuvent encourager les réformes même sans intervention extérieure.

La **corruption** peut aussi conduire à des demandes internes et externes de changement si la liberté d'expression et l'existence d'une société civile organisée sont garanties et si les donateurs et les bailleurs de fonds redoutent une mauvaise utilisation de l'aide et des prêts sous l'effet de la corruption. Les enceintes de gouvernance et de gestion qui garantissent des produits et des réalisations pertinents peuvent exiger des réformes des systèmes caractérisés par une faible redevabilité. La réforme du secteur public basée sur la réforme des finances publiques, telle qu'elle est encouragée par la Banque mondiale, la réforme administrative et de la fonction publique (RAFP) et les efforts de lutte contre la corruption se sont accélérés à la fin du vingtième siècle: un nombre croissant de mesures d'aide se sont accompagnées d'efforts de réforme, comme le montre le graphique 1 ci-dessous^v:

Graphique 1: Projets de prêts de la Banque mondiale comportant d'importants composants de RSP, 1990-2006



Notes to Maciek (translation into French of the graph):

- Number of projects: Nombre de projets

- Percent of Bank projects: Pourcentage de projets de la Banque

- Fiscal year: Année fiscale

- Investment lending: Prêts d'investissement

- Development policy lending: Prêts de politique de développement

- Total, as percent of World Bank projects: Total, en pourcentage de projets de la Banque mondiale

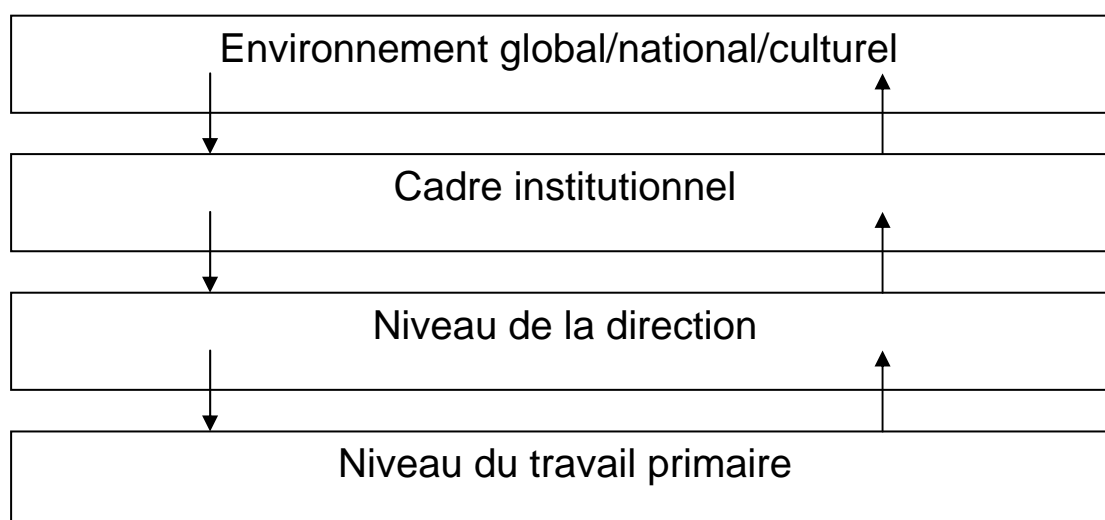
Différentes pressions exercées sur les gouvernements créent une **diversité d'objectifs** pour les réformes: celles-ci peuvent viser une plus grande efficacité, une meilleure qualité des services, une amélioration de la légitimité du gouvernement aux yeux des bailleurs de fonds ou des citoyens. Les objectifs sous-jacents des réformes peuvent n'avoir aucun lien avec les services: ils peuvent représenter des luttes de pouvoirs au sein du gouvernement ou s'inscrire dans le cadre d'une réforme sociopolitique plus large telle que la libéralisation ou encore répondre symboliquement à un échec cuisant des gouvernements face à des événements tels qu'un tremblement de terre ou une autre catastrophe naturelle. Il est important de comprendre les pressions sous-jacentes exercées en faveur de la réforme et les types de réforme qui ont le plus de probabilité d'émerger des pressions: ce qui est clair, c'est que si un motif réel de changement fait défaut, les gouvernements ont tendance à s'en tenir à leurs anciennes pratiques.

La source et la nature de la pression vont déterminer largement le **niveau de réforme** qui est nécessaire et réalisable. Un service de douane peu performant et corrompu peut priver un gouvernement de rentrées et faciliter la contrebande et le trafic de drogues et d'armement. Des changements au niveau de la gestion du service de douane peuvent, dès lors, avoir un grand impact sur le gouvernement et sur le pays. Il est souvent possible d'introduire des changements au niveau de la douane distinctement de tout autre service ou département. Un « îlot » de personnel non corrompu et de procédés bien conçus et soutenus peut être créé sans qu'il soit nécessaire de réformer l'ensemble du système et d'apporter des modifications culturelles.

À l'autre extrémité, il peut apparaître nécessaire d'apporter des changements à l'ensemble de l'environnement culturel dans lequel le secteur public fonctionne avant que des progrès soient enregistrés au sein d'un département ou d'une agence.

Ces deux niveaux, ainsi que deux niveaux intermédiaires, sont illustrés dans le graphique 2^{vi}:

Graphique 2 - Niveaux de réforme



En commençant par le bas, si un service particulier pose problème, par exemple, le service de l'émission de licences professionnelles ou de certificats de naissance, **la tâche sera souvent directe et consistera à analyser les processus existants**, à découvrir la raison pour laquelle les procédés sont si longs, puis à reconcevoir le mode d'exécution de la fonction. Si ces procédures bureaucratiques traînent en longueur, c'est généralement dans le but de protéger l'emploi des nombreuses personnes impliquées dans la tâche ou de créer une possibilité de soudoiement afin d'accélérer le processus. Ces motifs doivent être supprimés, de même que les anciens processus, en redéployant les personnes concernées ou en éliminant les pratiques de corruption ou le personnel corrompu.

Au niveau supérieur suivant, le problème ne peut être résolu, étant donné qu'il est lié à une inadaptation de la direction: il n'est pas possible de reconcevoir les procédés parce que les dirigeants ne disposent pas de compétences suffisantes ou n'ont pas l'autorité adéquate pour apporter les changements. Dans ce cas, il peut être indispensable de **développer la direction** ou de reconcevoir les mécanismes de gestion.

S'il n'apparaît pas possible de réaliser ces changements de direction, la cause sous-jacente peut résider dans les **systèmes institutionnels** en place, et plus précisément au niveau soit des règles officielles qui régissent le personnel employé, soit des us et coutumes informels qui déterminent la relation entre les dirigeants et les travailleurs. Si ce sont les anciennes pratiques de travail établies qui constituent un obstacle, il convient alors d'exécuter des réformes plus fondamentales au niveau des relations d'autorité, des attitudes face au travail et des clients des services publics.

Les observateurs arrivent parfois à la conclusion qu'un tel changement institutionnel est impossible en raison de son ancrage dans la « culture nationale » ou même dans l'« environnement global ». Mais puisque de nombreuses réformes véritables ont déjà eu lieu dans des environnements apparemment inchangeables, un tel pessimisme ne se justifie pas toujours. **Les cultures nationales ne sont pas immuables, bien que les processus de changement requis puissent nécessiter un concept nettement plus prudent que la seule restructuration des activités.** Les cultures nationales peuvent et doivent toutefois avoir une influence sur les façons dont la réforme est conçue et mise en œuvre: le présent document indique plus loin que les croyances et les valeurs

institutionnelles fondamentales telles que les attitudes envers l'autorité, le respect de l'ancienneté, etc. peuvent guider les efforts de réforme.

Encadré 1: Mise en œuvre de la réingénierie des processus d'affaires en Éthiopie

Le ministère du renforcement des capacités a lancé le programme d'appui au renforcement des capacités du secteur public dans le cadre de la réforme du service public.

Avec le soutien d'un consortium de donateurs, les objectifs du programme de soutien étaient les suivants:

- améliorer l'échelle, l'efficacité et la réactivité de la prestation de service public aux niveaux fédéral, régional et local;
- permettre aux citoyens de participer plus efficacement au façonnage de leur propre développement;
- promouvoir la bonne gouvernance et la redevabilité.

Un élément des changements était la promotion de la réingénierie des processus d'affaires (RPA) en tant qu'initiative de gestion clé, en particulier au sein des ministères qui agissent directement en tant qu'interface avec le secteur privé.

Exemple de réussite de ces efforts de réforme:

Au sein du ministère du commerce et de l'industrie, le service qui délivre les licences aux nouvelles entreprises, à savoir le département des licences et de l'enregistrement, a servi plus de 20 000 clients par an en leur proposant 31 services différents.

L'exécution de la RPA a réduit le temps d'émission d'une licence professionnelle de 8 jours en moyenne à 39 minutes, ce qui s'est accompagné de niveaux très élevés de satisfaction au sein de la clientèle du ministère. Le temps d'enregistrement de la dénomination de l'entreprise a été réduit de 2 jours à 34 minutes.

(Pour plus de détails, voir: G.H.Mengesha et R.Common, «Public Sector Capacity Reform in Ethiopia: A tale of Success in two Ministries?», Administration publique et développement, 27, 2007)

4. À quels problèmes les réformes sont-elles susceptibles de répondre?

La réforme requiert une définition des problèmes et une analyse de leurs causes probables. Dans certains pays, c'est la prestation de services qui est de faible qualité; dans d'autres, c'est l'infrastructure qui est inadéquate. Si les déficits fiscaux sont courants, certains États ont des difficultés à dépenser les ressources disponibles

efficacement. Le présent chapitre expose une série de problèmes et soutient que l'identification des problèmes réels et de leurs causes est un pas important dans le processus de réforme du secteur public.

Une histoire « **passe-partout** », qui s'adapte à toutes les réformes, soulève la question suivante: à quels problèmes les réformes sont-elles susceptibles de répondre? Les services publics de tous les pays ne montrent pas forcément les mêmes symptômes et même s'ils ont des symptômes similaires, les causes des problèmes peuvent différer.

Il est tentant de définir le problème ou éventuellement la cause du problème comme étant le « **manque** » de ce qu'un observateur externe s'attendait à voir. Le « manque de capacités » est une expression sacrée pour décrire toute lacune au niveau de l'administration. À partir du moment où il apparaît clairement que la cause du service de mauvaise qualité est un « manque de capacités », l'unique solution consiste à renforcer celles-ci. Si les services de mauvaise qualité sont dus en pratique à autre chose (mauvaise conception, inadaptation aux besoins des personnes, modes de prestation inadéquats sur le plan culturel), le « renforcement des capacités » sera l'unique solution.

Les autres « manques » peuvent résider au niveau des éléments de pratique de gestion: manque de planification, manque de contrôle budgétaire, manque d'aptitudes de gestion, manque de vision ou manque d'orientation sur les produits. Les diagnostics de « manque » impliquent toujours un système, un mode de prestation, une série de mesures de gestion. **Les symptômes doivent être définis avec précision et mesurés, le cas échéant, avant le diagnostic.** Aux extrémités, les symptômes seront très manifestes.

Un symptôme commun est la **faible productivité** ou des produits négligeables du côté des ministères, des services ou d'autres organismes publics. Les budgets sont totalement épuisés par les salaires et les coûts d'exploitation et il est facile de voir que les profits, les services ou les extrants dégagés par l'organisation sont très limités. Même lorsque les budgets augmentent, on n'observe aucune augmentation discernable au niveau des extrants. Dans de telles conditions, on a tendance à réduire les budgets, étant donné qu'il est improbable que ceci ait un impact sur les extrants qui sont de toute façon négligeables.

Un symptôme associé est la production effective d'extrants par les organisations concernées, mais **l'inadaptation de ceux-ci aux besoins courants**: les services ont été définis au cours d'une période antérieure et probablement financés par des flux de trésorerie de l'époque, mais les besoins traités ou les façons d'y répondre ont changé entre-temps.

De même, il peut y avoir des **services**, mais ceux-ci **sont répartis de façon non homogène**, éventuellement en négligeant les zones rurales ou les zones très distantes de la capitale ou d'autres grandes villes. Dans les grands pays à faible densité de population, on observe souvent une pente qui part d'une population dense dans les grandes villes et qui évolue vers des populations éparses dans les zones rurales plus distantes. L'ordonnance de l'État est répartie en suivant le même schéma.

Dans certains cas, les **services** fournis sont **si mauvais** que les bénéficiaires ne souhaitent pas y recourir et préféreraient prendre leurs propres dispositions. D'une manière générale, les soins de santé rudimentaires garantis par l'État dans les zones distantes sont moins attrayants pour les citoyens que la médecine traditionnelle bien organisée. Si un niveau élevé de contribution financière par l'utilisateur est inclus dans le

service, les personnes peuvent simplement poser un jugement négatif sur la rentabilité de ces services.

Des problèmes financiers peuvent exister: **il est très important de définir et de mesurer la nature et l'échelle des problèmes financiers** avant d'examiner les causes, suivies de la définition de solutions.

Les **déficits fiscaux** constituent un « problème actuel » courant. Ils peuvent avoir de nombreuses causes: une mauvaise budgétisation (sous-estimation des coûts), des contrôles financiers de mauvaise qualité, un recouvrement d'impôts inadéquat, une inflation imprévue, des augmentations imprévues des taux d'intérêt ou des demandes de services inattendues. Les causes doivent de toute évidence être déterminées avant que des solutions soient recherchées. Les « déficits structurels », c'est-à-dire les déficits fiscaux qui ne se résorbent pas lors du pic du cycle économique, sont le résultat d'un déséquilibre sous-jacent entre les dépenses et les recettes. Les déficits structurels doivent être traités par les politiques macroéconomiques globales.

Les **surplus fiscaux** (ou « sous-utilisation des fonds ») sont aussi relativement courants: les départements ou programmes sont pas en mesure d'utiliser leur enveloppe budgétaire au cours de la période pertinente. Les causes de cette situation sont également variées: les programmes d'investissements non utilisés peuvent trouver leur origine dans l'incapacité à trouver des sous-traitants pour construire les installations prévues; des budgets de services inusités peuvent s'expliquer par le manque de personnel dûment formé (par exemple, d'enseignants ou de personnel infirmier) pour prêter les services. Des « limitations de capacités » peuvent véritablement exister au sein de l'administration et empêcher celle-ci de concevoir, de gérer et de fournir les programmes. Il se peut encore que les estimations budgétaires aient été imprécises.

Ces problèmes financiers ne peuvent pas toujours être résolus par des réductions des dépenses. Une solution « passe-partout » courante consiste à réduire les dépenses, à privatiser les entreprises et à licencier le personnel. De même, si la surutilisation ou la sous-utilisation des fonds ne trouve pas son origine dans le manque de contrôle, les systèmes de contrôle financier améliorés ne sont pas toujours la panacée.

Un autre symptôme général d'un État mal géré est le degré d'application de la **règle de droit**: le monopole de l'État sur la violence et la distribution de la justice est une caractéristique distinctive d'un secteur public bien géré. Tout échec à ce niveau pourrait être dû à des « limitations de capacités », à la corruption, à un manque d'éléments divers (compétences, juges, véhicules, bâtiments) ou à un équilibre des forces penchant vers les criminels et le crime organisé.

Il est important que **les réformateurs fassent l'analyse des problèmes existants, des causes des problèmes auxquelles il convient d'apporter une solution et des objectifs poursuivis par les réformes.** Dans de rares cas, les réformes se transforment en métamorphose complète du secteur public, annonçant une ère d'honnêteté, d'efficacité, d'orientation sur le client et de croissance économique rapide.

Le rapport du Groupe d'évaluation indépendante sur la RSP a conclu que le diagnostic et la compréhension des causes des problèmes n'ont pas toujours fait partie intégrante de l'approche de la RSP adoptée par la Banque mondiale:

«... la Banque se concentre sur les règles et règlements officiels et lorsque la divergence par rapport aux pratiques actuelles est reconnue, la stratégie la plus courante consiste à fixer les règles formelles de façon à encourager une plus grande conformité ou à réduire les possibilités de corruption. Une telle tactique est sensée pour

une institution telle que la Banque qui fonctionne principalement avec l'exécutif du gouvernement. **Elle est cependant souvent appliquée sans connaître vraiment la cause première du problème** et sans comprendre clairement les processus informels qui déterminent typiquement les réalisations »^{vii}.

5. Types de formation d'État et de parcours de réforme

Les systèmes de gouvernement des pays en développement varient des dictatures aux démocraties et sont souvent en transition des uns vers les autres. La conception et la mise en œuvre des réformes sont fortement influencées par le type de régime et le style de gouvernement. Les démocraties libérales ont une série de dispositions institutionnelles qui génèrent une certaine pression pour que les gouvernements fonctionnent bien et tendent vers certaines méthodes de réforme. Les dictatures et les régimes autocrates disposent de différents moyens pour répondre à différentes pressions, mais peuvent être tout simplement aussi efficaces pour introduire des mesures de réforme.

Toutes les réformes, en particulier celles qui sont poursuivies par les gouvernements et les institutions des bailleurs de fonds anticipent-elles ou nécessitent-elles l'existence d'une démocratie libérale?

Si la réponse à cette question est « non », nous devons examiner attentivement les types de changement qui ont une chance de fonctionner (ou un risque de ne pas fonctionner) dans différents types de régime. Si la réponse est « oui », les réformes font-elles inévitablement partie d'un processus d'« installation » d'une démocratie libérale? Ces questions sont essentielles pour les observateurs extérieurs; si l'agence (BM, CE, FMI) estime que sa mission a pour but d'introduire ou de renforcer la démocratie, la société civile, les droits de l'homme, la gouvernance ou l'égalité, les interventions dans les aspects techniques tels que les systèmes de fonction publique feront partie de la mission plus large. À l'inverse, si les accords institutionnels proposés sont conçus dans un cadre de « démocratie libérale », les solutions qui tombent en dehors de ce cadre n'apparaîtront pas souhaitables.

Les réformes conçues dans le but d'améliorer l'efficacité et de réduire le gaspillage et la corruption peuvent avoir une meilleure chance de réussite s'il existe une concurrence médiatique et électorale libre avec un système d'élections ouvertes. Des médias et des élections libres transmettent les demandes de changement et peuvent se révéler utiles pour obliger les politiques et les fonctionnaires à rendre des comptes.

D'un autre côté, les **démocraties arbitraires peuvent également exécuter des réformes du secteur public**: Singapour^{viii} et la Malaisie sont deux exemples de réforme extensive visant des améliorations de l'efficacité et de la qualité du service, qui sont inspirées de régimes qui maintiennent un solide contrôle tant sur le processus électoral que sur la liberté des médias. Dans l'un et l'autre cas, une alliance regroupant le milieu des entreprises, le monde politique et les fonctionnaires a pris conscience du besoin d'efficacité et de flexibilité dans les services publics dans l'intérêt du développement national et de la croissance économique. En tant que Premier ministre de Malaisie, M. Mahatir a formellement rejeté la démocratie libérale de style occidental et pourtant, il a

imposé des réformes de la fonction publique dès le début de son mandat^x. Quant à la Chine, en tant qu'État monopartite, elle a exécuté des réformes extensives du secteur public, notamment au niveau du recrutement, de la rémunération axée sur la performance, de la lutte contre l'utilisation abusive de la déférence et de la hiérarchie, etc.

Encadré 2: Modification de la culture de gestion publique à Singapour

Singapour a été dirigée comme un « État évolutionniste » typique où les politiques et la fonction publique ont encouragé le développement national par le biais du secteur privé et de plus de 500 « entreprises liées au gouvernement ». La politique sociale et l'épargne étaient gérées par un fonds de prévoyance central quasiment unique, à savoir un fonds de sécurité sociale financé à 100 %. Institué avant l'indépendance, le conseil de développement économique était le principal instrument de promotion des investissements dans le secteur privé. Au début des années 1990, le Premier ministre a dirigé une opération de transformation de la fonction publique en adaptant une « culture de service ». Diverses réformes ont été mises en œuvre, notamment l'alignement des salaires sur ceux du secteur privé dans le but d'attirer du personnel compétent vers la fonction publique et d'éviter la corruption, un système d'appréciation des performances soutenu par des primes octroyées en cas de bons résultats et des cercles de contrôle de la qualité. Vers le milieu des années 1990, deux autres réformes ont été introduites: d'une part, une unité d'amélioration du service a été mise sur pied au sein du cabinet du Premier ministre afin de poursuivre les améliorations au niveau de la productivité et de la qualité dans l'ensemble du service public et d'autre part, la budgétisation et divers aspects de la gestion du personnel ont été décentralisés vers les départements et les agences. La budgétisation devait être basée sur la production d'extrants et de résultats; quant aux systèmes de personnel, ils devaient être modifiés de façon à produire une orientation sur le service et la qualité. Ces réformes ont été consolidées dans le cadre de l'opération «SP21» (service public pour le XXI^e siècle), une initiative visant à garantir l'excellence du service et l'amélioration continue. Parallèlement, les initiatives en matière de qualité, de performance et de service constituent un changement culturel à l'échelle du système.

Il existe des formations d'État dans lesquelles on retrouve des structures parallèles à côté des organes officiels de l'État: le parti communiste en Chine et la hiérarchie islamique en Iran en sont deux exemples. Les réformes qui menacent l'existence ou l'autorité des structures parallèles ont peu de chance de réussir, tandis que les changements nécessitent l'approbation de l'appareil religieux ou de l'appareil du parti. Les observateurs externes ont besoin de comprendre quelle est la hiérarchie et quelles sont les personnes au sein de celle-ci qui sont responsables en réalité de la prise de décision en rapport avec la réforme. Dans le cas des États patrimoniaux, que nous aborderons ci-après, la question est plus complexe: l'observateur externe doit comprendre les réseaux et les points importants au sein de ceux-ci.

Dans les États webériens, dans lesquels la fonction des fonctionnaires publics est définie et protégée par la loi, et notamment par la loi constitutionnelle, les réformes nécessitant des changements dans le comportement des fonctionnaires peuvent

nécessiter l'adoption d'une loi avant d'être mises en œuvre. **Les réformes qui requièrent un plus grand pouvoir de discrétion ou un plus grand esprit d'initiative ou qui nécessitent l'introduction de mécanismes semblables à ceux qui caractérisent le marché seront plus difficiles à mettre en place dans les États qui fonctionnent suivant les principes webériens de hiérarchie et de contrôle par des règles et des lois.** En dehors des contraintes légales officielles qu'un tel accord implique, ce type de bureaucratie crée une culture qui lui est propre: les individus pensent que leur fonction consiste à occuper leur poste et à appliquer les lois et les règles. Si une réforme exige qu'ils prennent des initiatives, se comportent d'une façon différente de celle prévue dans la réglementation ou fassent preuve de plus de discernement, tous ces comportements seront limités par les croyances sous-jacentes.

Encadré 3: Les éléments d'un État webérien

- Les domaines juridictionnels sont fixes et officiels, régis par des lois ou des règlements administratifs.
- Les activités nécessaires au fonctionnement de l'État sont distribuées en tant que tâches officielles.
- L'autorité est répartie de manière stable et délimitée par des règles.
- Ne sont employées que des personnes qualifiées.
- Une hiérarchie de bureau et une autorité nivelée existent, ce qui débouche sur une relation de supériorité et d'infériorité dans une structure monocratique.
- Une distinction est établie entre la sphère privée et la sphère publique.
- La gestion de bureau requiert une formation.
- L'activité officielle requiert l'occupation à temps plein du fonctionnaire.
- La gestion du bureau obéit à des règles générales, stables et exhaustives.

Les anciens États coloniaux ont leurs propres contraintes. Bien entendu, la quasi-totalité des États du monde (les exceptions telles que la Thaïlande ou l'Éthiopie sont rares) ont été occupés par des puissances étrangères à un moment ou à un autre: l'élément d'intérêt ici est l'héritage laissé par cette occupation sur les institutions de l'État. **L'héritage sur le plan légal, tel que le code Napoléon ou un système de droit commun, affecte le fonctionnement du gouvernement et la conception des réformes.** D'une manière plus fondamentale, l'empreinte de l'État colonial dans les zones géographiques et les secteurs varie et affecte le niveau de réforme qui est requis et réalisable.

Dans certains cas, des **institutions précoloniales continuent d'exister dans des États postcoloniaux.** Dans certaines parties d'Afrique, par exemple, il est fréquent que des administrateurs de district occupent les postes qui étaient naguères attribués aux administrateurs coloniaux. En d'autres endroits, où les « chefs » locaux faisaient respecter la politique de la règle indirecte (en particulier dans les colonies britanniques), parfois encouragés par les puissances coloniales, on observe une persistance de ces hiérarchies locales. Des façons de travailler datant de l'ère coloniale persistent

également de manière plus subtile, notamment dans le système malais d'inspection scolaire qui a conservé ses procédures britanniques.

Dans les États patrimoniaux ou néopatrimoniaux, dans lesquels l'appareil étatique est utilisé à des fins patrimoniales, les **réseaux patrimoniaux** par lesquels passent le pouvoir et les ressources peuvent s'opposer à tout changement dans les rapports de forces qui sont implicitement requis par les efforts de réforme déployés dans les structures officielles de l'État. L'autorité « traditionnelle » et la loi subsistent dans des parties d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique (par exemple, en parallèle avec le droit en vigueur). Des structures patrimoniales peuvent être utilisées pour promouvoir et exécuter des réformes, les réseaux d'influence et de faveur étant eux-mêmes des instruments de changement, en échange de fidélité et de position. Des problèmes similaires se produisent dans les **États clientélistes** où les ressources sont distribuées de façon à créer la fidélité aux dirigeants et de s'assurer des votes en leur faveur.

Encadré 4: États néo-patrimoniaux

Le « néo-patrimonialisme » est une forme de patrimonialisme présentant les signes extérieurs de l'État « moderne » en utilisant les instruments d'État (fiscalité, nominations, récompenses) à des fins patrimoniales.

«... les recettes fiscales sont distribuées de façon à créer des réseaux d'appui politique, les dirigeants s'appropriant personnellement les fonds publics pour financer l'allégeance politique. L'emploi dans le service public est utilisé comme moyen de favoritisme. Les investissements publics obéissent à des motivations politiques plutôt qu'économiques, et des distorsions au niveau des prix et des échanges sont introduites afin de créer des scissions et des droits acquis... Enfin, la règle de droit vacille, tout comme la confiance des citoyens dans leurs institutions. Étant donné que le respect pour les institutions diminue, la corruption s'étend...De fait, l'économie stagne, tandis que la logique même du système la rend résistante à la réforme ».

Extrait de: Pierre Engelbert, «*State legitimacy and development in Africa*», Boulder: Lynne Rienner, 2000

Vu sous l'angle d'un observateur externe, **il ne suffit pas simplement de rejeter les institutions patrimoniales et de souhaiter qu'elles puissent être balayées et remplacées par des relations de marché ou des rapports hiérarchiques**: dans certains cas, les institutions peuvent elles-mêmes être les instruments d'autres types de réforme.

Le type de formation d'État affecte les motivations et les mécanismes initiateurs des efforts de réforme: les démocraties avec leurs médias libres peuvent générer des demandes populaires en services de bonne qualité. Les oligarchies aux liens étroits entre les entreprises et les gouvernements sont susceptibles d'énoncer clairement les demandes en services des entreprises. Dans les États monopartites, c'est de l'intérieur du parti que provient la pression en faveur du changement.

Les **changements juridiques et contractuels** nécessaires pour modifier les comportements dépendent, en grande partie, du cadre légal et constitutionnel du secteur public, mais aussi des normes et croyances culturelles que ces cadres génèrent et renforcent au fil du temps. Les institutions impliquées dans la promotion et l'examen des processus de réforme façonnent la nature des réformes et la probabilité de leur réussite.

6. Contextes et réformes

Les réformes sont conçues et mises en œuvre dans une diversité de contextes sociaux, économiques, politiques et culturels. Ce qui serait acceptable et porterait ses fruits dans un contexte a peu de chance de réussir dans un autre. Le niveau de développement économique et l'état de l'économie de marché imposent des contraintes aux types de réforme qui sont réalisables ou souhaitables. Le climat politique et les croyances politiques du parti ou des partis au pouvoir modéreront également l'acceptabilité de réformes particulières. Le contexte institutionnel, notamment l'applicabilité des contrats, façonnera également le programme de réforme.

Les motivations en faveur de la réforme se produisent généralement en réponse à des **problèmes sociaux, économiques et politiques**. Il peut s'agir d'un événement individuel tel qu'un dysfonctionnement politique majeur ou de la défaillance d'un service comme ce fut le cas à Naples avec l'enlèvement des ordures, une catastrophe naturelle telle que le tremblement de terre de Kobe au Japon, un déficit budgétaire qui devient insoutenable ou la réponse aux inondations au Bangladesh. Les réformes proposées peuvent aller de la tentative de résolution du problème immédiat ou à la réforme plus globale, conçue dans le but de résoudre un éventail plus large de problèmes. Les réformes elles-mêmes peuvent avoir été en préparation depuis un certain temps et leurs partisans attendent une occasion pour les exécuter. Dans ce cas, une correspondance exacte peut exister entre le problème politique immédiat et les solutions proposées. À titre d'exemple, lorsque le Japon a entamé sa période de stagnation économique à la fin des années 1980, le gouvernement a réclamé une réduction de l'effectif de fonctionnaires et des rémunérations dans la fonction publique. Les montants impliqués étaient insignifiants par rapport à la crise fiscale, mais la solution proposée a émis un signal symbolique, en l'occurrence que la fonction publique partageait la douleur du secteur privé.

Les solutions possibles sont limitées par le **niveau de développement économique** en ce qui concerne la disponibilité des moyens alternatifs de prestation de services. Les gouvernements des économies développées, qui disposent d'un large éventail d'industries de services, peuvent envisager la privatisation ou la sous-traitance de services tels que les services postaux ou les soins de santé plus aisément que les gouvernements des économies qui ne disposent que de petits secteurs privés ou d'institutions financières mal développées pour investir dans de nouveaux services.

La nature du **marché de la main-d'œuvre et des services** dans le pays influencera également les options politiques. Les pays qui enregistrent un taux de chômage élevé et disposent d'un système d'aide aux sans-emploi sont peu encouragés à réduire le nombre d'emplois à faible rémunération dans les services publics. S'il n'existe aucune alternative de revenus pour les coursiers et les balayeurs, il est peu sensé, d'un point de vue économique, d'accroître leur « efficacité » en se défaisant d'un grand nombre d'entre eux. Il peut en être de même à un niveau d'échelle salariale plus élevé: l'emploi de diplômés peut être une fonction importante au sein des agences gouvernementales et des entreprises d'État, quelle que soit la productivité de leurs travailleurs. Si dans un monde idéal de plein emploi, le transfert de travailleurs d'emplois à faible productivité dans le secteur public vers des emplois à productivité élevée dans d'autres secteurs

augmenterait le bien-être total, il n'en est pas de même aux endroits où il n'existe que peu d'emplois alternatifs disponibles, pour autant du reste qu'il y en ait.

Les observateurs externes doivent être informés de l'acceptabilité idéologique des options politiques. Même les diagnostics des causes des problèmes à résoudre sont façonnés par l'idéologie des dirigeants au pouvoir: tandis que dans un pays, un monopole de la prestation de services par l'État serait une abomination, par exemple, dans un autre, il pourrait s'agir d'un signe de pureté idéologique. Laisser le marché dominer serait considéré comme un appui à la « liberté » par un libéral, mais serait interprété comme un signe de manque d'attention envers les vulnérables pour un socio-démocrate. Le débat autour de l'approvisionnement en eau des villes illustre bien les différences idéologiques entre ces deux positions: les partisans de la privatisation, des taxes à la consommation et du marché libre font valoir qu'il s'agit de l'unique façon de garantir une distribution large et équitable en eau potable. Toute ingérence de l'État favorise les classes moyennes et génère l'inefficacité. Les partisans de la planification, du contrôle de l'État et des subventions prônent la propriété publique des moyens de collecte, de stockage et de distribution d'eau comme étant l'unique moyen de garantir que les personnes disposant de faibles revenus, voire d'aucun revenu, ont accès à l'eau. Chacun interprétera les causes de l'approvisionnement en eau actuellement inadéquat en fonction de ses propres préférences: la cause est tantôt la bureaucratie et le rationnement, tantôt le marché libre et le mobile du profit. Ces mêmes positions s'appliquent aux autres services publics tels que les soins de santé et l'enseignement.

Le contexte institutionnel est également un déterminant important de ce qui est possible. La « culture nationale », en particulier son impact sur les positions envers la hiérarchie et l'ancienneté, d'une part, et l'individualisme et le collectivisme, d'autre part, peut constituer une contrainte aux changements de type « managérial ». La capacité des institutions impliquées dans la réforme à concevoir et à préparer aux changements dans les comportements peut soit favoriser, soit gêner le processus de réforme. Le « climat de gestion », en particulier la mesure dans laquelle les dirigeants sont à même de gérer et d'apporter des changements sans rencontrer de résistance, constitue un élément d'influence important sur le processus de changement. Les conseillers en gestion invitent souvent à adopter une « orientation sur le produit » ou une « orientation sur le client » comme si une telle orientation était un élément caractéristique des préférences ou des comportements individuels. Une telle orientation est plus probablement un produit de l'acculturation et de l'apprentissage des valeurs de l'organisation.

La nature des **produits escomptés** influencera également le niveau de changement requis et le degré de difficulté probable des réformes: des changements de comportement mineurs visant à atteindre des améliorations modestes dans la productivité seront plus aisés que des restructurations majeures visant à éliminer les fonctions de la machinerie gouvernementale. L'ampleur du résultat escompté est également importante, comme le montre le graphique 2 plus haut, que le produit soit un changement de niveau dans la vitesse et la qualité de la prestation d'un service individuel ou un changement systémique apportés à la direction ou même à la culture nationale.

Encadré 5: Réforme de la nouvelle gestion publique au Mexique

En 2000, le président Vicente Fox a remis la question des réformes de l'encadrement au programme du gouvernement fédéral et des termes tels qu'« innovation », « motivation », « planification stratégique », « excellence », « qualité totale » et « restructuration » ont fait leur entrée dans le discours officiel. Deux ans plus tard, le gouvernement a publié le **programme du Président**

pour le bon gouvernement, qui comprend six objectifs: un gouvernement qui coûte moins cher, un gouvernement de qualité, un gouvernement professionnel, un gouvernement numérique, un gouvernement avec une réforme de la réglementation et un gouvernement honnête et transparent. Le programme était en réalité une tentative visant à uniformiser diverses politiques déjà en place.

Les partisans mexicains de la réforme « Nouvelle gestion publique » (NGP) ont adopté le jargon managérial en ce qui concerne la qualité, la clientèle, l'innovation et les résultats, mais **ils n'ont mis en œuvre que des politiques NGP superficielles qui n'altèrent ni la structure ni le fonctionnement de la bureaucratie fédérale**. Le processus de planification stratégique qui est utilisé au sein des ministères fédéraux est devenu une procédure de routine dans le cadre de laquelle les fonctionnaires remplissent des formulaires uniformisés et il est parfois associé à des réalisations. Des indicateurs de performance sont arrêtés chaque année, mais ils ne sont pas pris en compte au moment de voter le budget fédéral.

Les effets indirects de cette transformation sur le secteur public ont néanmoins été spectaculaires. De manière plus spécifique, **l'évolution vers un nouveau modèle économique a imposé deux contraintes dans le secteur public: l'une idéologique et l'autre, budgétaire**. Un nouveau groupe de technocrates a tout d'abord acquis du pouvoir au sein du gouvernement et a décidé que le secteur public devait réduire son profil économique. Le gouvernement a dès lors lancé des programmes ambitieux de privatisation, de déréglementation et de réduction qui devaient réduire considérablement sa taille en ce qui concerne, d'une part, les dépenses exprimées en pourcentage du PIB et, d'autre part, le nombre d'entreprises publiques et de personnel au service de la fonction publique.

La nouvelle stratégie économique adoptée pour faire face à la crise a ensuite imposé que le secteur public cesse d'être une source de préoccupation pour les investisseurs, ce qui a impliqué une réduction de la disponibilité des ressources pour les programmes publics et, de plus, une **subordination de toute réforme administrative aux priorités de la restructuration économique**.

Les changements les plus importants dans le domaine de la gestion publique sous l'administration Fox ont été le résultat de deux réformes qui n'avaient pas de lien véritable avec la NGP: ils sont apparus à la suite de pressions créées par la concurrence démocratique croissante et du rôle de plus en plus actif joué par le Congrès. La première réforme a été la promulgation de la **loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information gouvernementale publique**, qui a été déclenchée par une mobilisation intense des organisations civiques et des mass media, ainsi que par l'implication active des membres du Congrès. Passant outre la résistance initiale du gouvernement Fox, en juillet 2002, le Congrès a adopté la loi qui a pu servir de mécanisme efficace pour une redevabilité améliorée et une meilleure performance bureaucratique.

Émanant également du Congrès, la seconde réforme **a été la création d'un service civil des carrières au sein de l'administration fédérale**. La loi du service civil des carrières a été adoptée en 2003. Elle a créé un ministère de l'administration publique, chargé d'exécuter un système de service civil des carrières dans la plupart des administrations fédérales. Les **fondations d'un système basé sur le mérite ont été posées**.

Il est clair que **les changements spectaculaires intervenus dans le secteur public mexicain depuis 1997 résultent davantage du processus de démocratisation politique que des réformes intentionnelles inspirées par la NGP**.

Guillermo M. Cejudo, « Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management », *International Review of Administrative Sciences* 2008; 74; 111

7. Décentralisation^x

De nombreux États se sont formés dans le cadre d'anciennes politiques axées sur l'aide, et notamment de l'ajustement structurel et de la décentralisation. L'échelle d'État et le degré de délégation de pouvoirs au gouvernement infranational ont tous deux une influence sur les futurs efforts de réforme. Une décentralisation plus poussée en vue d'améliorer la redevabilité démocratique et l'efficacité peut faire partie du programme de réforme actuel. Avant d'étendre le processus, il est important de déterminer dans quelle mesure la décentralisation existante fonctionne bien.

Une certaine forme d'« ajustement structurel » a souvent été une condition d'octroi d'aide et de crédits. L'ajustement structurel était principalement concerné par l'équilibre budgétaire général et par les politiques macroéconomiques et commerciales. **La recherche de budgets équilibrés et la réduction de la main-d'œuvre dans le secteur public ont eu pour conséquence l'adoption de politiques de retranchement et la redéfinition des rôles de l'État.** Plusieurs politiques poursuivies au titre des stratégies de réduction de la pauvreté sont semblables à celles qui ont été antérieurement exécutées dans le cadre de l'ajustement structurel.

En Afrique subsaharienne, les programmes d'ajustement structurel n'ont, en réalité, pas eu d'impact énorme sur le nombre de fonctionnaires. Selon Goldsmith, la baisse de l'emploi au niveau du gouvernement central entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1990 a été inférieure à 10 %^{xi}.

Dans les nouveaux États indépendants, en particulier, **l'emploi dans la fonction publique était une source de népotisme** et de stabilité politique et un moyen d'expression du pouvoir politique. Les organismes d'État institués, que ce soit dans les services civils, dans les entreprises d'État ou dans la fonction publique, n'étaient pas toujours axés sur leur fonction apparente ou sur le service public. Il est en réalité prouvé que la réduction a eu un impact négligeable sur la production de nombreuses organisations dont la fourniture d'extrants n'était pas l'objet premier. La tentative de réduction de la masse salariale a pour conséquence que, dans certains cas, les salaires sont si peu élevés que les fonctionnaires doivent trouver d'autres possibilités de gagner-pain pour survivre. Une autre conséquence est l'expression d'une résistance aux tentatives successives de changement des pratiques de travail qui sont faites en vue d'améliorer l'efficacité, étant donné qu'elles reflètent de précédents efforts de réduction des effectifs du personnel.

En même temps que l'ajustement structurel, les donateurs et les bailleurs de fonds ont fréquemment réclamé la décentralisation. Cette condition avait pour objectif de **promouvoir l'efficacité**, les ressources étant contrôlées plus près du point de prestation de services, et d'encourager les institutions démocratiques ainsi que l'autonomie régionale et locale. Une forme de décentralisation consistait à inclure la privatisation, la prestation de services étant décentralisée vers des compagnies privées plutôt que vers des organisations placées sous la direction de l'État.

La décentralisation est tridimensionnelle. La **décentralisation politique** implique le transfert partiel de l'autorité et du pouvoir politiques vers les niveaux infranationaux de gouvernement à l'aide d'élections locales. Les avantages incluent la promotion de la démocratie au niveau local et la redevabilité politique améliorée. La **décentralisation**

administrative transfère la prise de décision, l'autorité, les ressources et la prestation de services du gouvernement central vers les agences locales ou les bureaux locaux, rapprochant ainsi les fonctionnaires et les services publics physiquement des citoyens. L'objectif principal est d'améliorer la gestion et la prestation de services. Quant à la **décentralisation fiscale**, elle transfère les ressources et les pouvoirs de lever des revenus vers les niveaux infranationaux de gouvernement. Elle peut également inclure la possibilité de décentraliser les emprunts vers les niveaux infranationaux de gouvernement.

La décentralisation a créé et renforcé les entités locales, en particulier les autorités locales. Si la décentralisation peut nécessiter une plus grande capacité à prester au lieu d'une plus petite, elle peut, par contre, générer une plus grande transparence, étant donné que les fonctionnaires jouissent d'une plus grande visibilité et sont investis d'une responsabilité de rendre des comptes au niveau local. Ceci signifie à son tour que les **services peuvent être mieux orientés vers les exigences et les demandes locales**.

Sans exercer de pression de l'extérieur, de nombreux gouvernements décentralisent l'administration dans le cadre d'un effort visant à **améliorer la couverture des services** dans des zones antérieurement non desservies.

8. Réforme de la fonction publique

Un premier pas vers la réforme passe souvent par une tentative préliminaire de codification et de contrôle des travaux du service civil principal. Dès que ceci est réalisé, des systèmes plus complexes de gestion de la performance peuvent être initiés. La réforme de la fonction publique peut consister en des pratiques établies de gestion fondamentale d'établissement de descriptions de postes, de lignes de rapport et de disciplines de base pour la gestion du temps et la participation. Des réformes plus poussées se concentrent sur l'amélioration de l'efficacité.

Des réformes de la fonction publique ont été mises en place parallèlement à la promotion de l'ajustement structurel. **Sous sa forme la plus élémentaire, la réforme de la fonction publique consiste à instituer les éléments d'une bureaucratie webérienne**, à savoir le « contrôle de l'établissement » : déterminer qui fait quoi, rédiger des descriptions de poste, établir des systèmes de registre du personnel visant à garantir que les personnes rémunérées existent réellement et se rendent effectivement au travail et établir des organigrammes pour définir la hiérarchie de redevabilité; en bref, si un service civil était auparavant source de népotisme, ces éléments fondamentaux constituent une sérieuse réforme: si des personnes qui occupaient des postes dans la fonction publique et étaient rémunérées travaillaient également dans l'entreprise ou occupaient un autre emploi, le fait de devoir rendre des comptes pour le temps passé au service de la fonction publique pouvait constituer un obstacle majeur; quant aux travailleurs fantômes, ils constituent en soi une source importante de népotisme qu'il conviendra de remplacer si les fantômes sont supprimés.

Le deuxième élément consiste à passer d'un système de rémunération basé sur la « carrière » à un système de rémunération basé sur le « poste » dans lequel les personnes sont engagées pour des emplois spécifiques et doivent être qualifiées et

formées pour ces emplois au lieu d'être engagées en tant que travailleurs généralistes, puis placées à différents postes.

Les réformes de la « seconde génération » impliquent la mise sur pied de nouveaux systèmes de gestion pour la fonction publique, ce qui inclut souvent une « commission de la fonction publique » qui est chargée du recrutement, de la formation et de la promotion des fonctionnaires. Ces réformes incluent également une tentative de correction de certaines lacunes de la fonction publique telles qu'un niveau peu élevé de rémunération, une « compression salariale » et la pratique répandue d'inclusion d'un avantage en nature dans le paquet salarial tel qu'une voiture ou un véhicule. L'idée sous-jacente de ces réformes est de veiller à ce que le système d'emploi dans la fonction publique ressemble davantage à un marché du travail, complet avec les disciplines et les éléments d'encouragement impliqués dans un tel marché.

Encadré 6 - Modification de la gestion au sein d'une agence: le service du registraire général de Jamaïque

Le SRG en Jamaïque fournissait un **service de mauvaise qualité**, offrait au personnel des possibilités d'exiger des **pots-de-vin** et permettait à des intermédiaires de soutirer de l'argent aux citoyens pour les aider dans leurs démarches d'enregistrement. Bien que le SRG ait été établi en tant qu'agence indépendante, l'amélioration du service requerrait une action de gestion intelligente et solide de la part de son responsable qui avait obtenu la promesse de ne pas être limitée par les « anciennes voies » de recrutement, de récompense, de structure organisationnelle, de conception de service et de technologie.

La **collecte des données** a été améliorée par un personnel formé qui se rendait dans les hôpitaux et auprès des autres institutions pour obtenir à temps les informations pertinentes à encoder. Une assistance a été offerte aux personnes incapables de remplir les formulaires.

L'utilisation de la **technologie** a été améliorée par l'achat d'un terminal pour chaque guichet, l'installation d'un système de téléphonie qui procède à des enregistrements aléatoires des conversations du service clientèle et enregistre également le nombre d'appels traités par agent. Des rapports peuvent être établis sur demande.

Un service des registres et de gestion de l'information (RGI) a été créé et un **site internet convivial**, qui est mis à jour en permanence, a été établi. Toute demande de document peut désormais être complétée en ligne si le client dispose des informations pertinentes.

Une **formation** à l'utilisation du SI, l'étiquette du service à la clientèle et des interlocuteurs motivants ont été fournis.

Des **systèmes de primes**, récompensant les performances exemplaires, ont été lancés suite à l'introduction de formules salariales compatibles avec celles qui sont utilisées dans les entreprises du secteur privé pour motiver le personnel.

La possibilité de s'améliorer a été offerte aux personnes fournissant de mauvais résultats avant leur **licenciement**, tandis que le personnel actuel a été promu ou des travailleurs qualifiés ont été engagés.

Elle a influencé la culture bureaucratique de l'agence; un changement majeur dans la culture a été la disparition de l'idée préconçue des « **emplois à vie** ».

Il a été recouru aux émissions radio pour **informer le public** sur les nouveaux services offerts et sur la façon d'y accéder. Des tournées de promotion itinérantes pour informer le public, incluant des sessions de questions et réponses, ont été organisées dans chaque paroisse.

Des **bureaux satellites** se présentant sous la forme de greffes de district locaux ont été institués dans chaque grande paroisse avec une identification individuelle pour chaque membre du personnel. Le personnel devait aider les citoyens non expérimentés à l'utilisation de l'internet.

Le **coût** des services et le salaire du chef du personnel ont été volontairement **subventionnés** par des organisations du secteur privé.

Les changements ont amélioré considérablement le service à la **clientèle et la satisfaction du client**.

Les **réformes plus poussées** approfondissent cette idée et introduisent la concurrence au niveau des postes individuels, notamment avec des candidats externes, une rémunération liée à la performance, la promotion basée sur le mérite plutôt que sur l'ancienneté et la suppression du droit acquis à vie quel que soit le mérite ou la performance.

Un obstacle restant à surmonter par ces réformes est la **suppression du système de patronage** dans lequel les fonctionnaires sont nommés et promus par leurs dirigeants politiques en échange de leur fidélité et de leur soutien. Ceci peut impliquer la suppression de la nomination des fonctionnaires par les hommes et les femmes politiques afin de confier cette tâche à la commission de la fonction publique. Il s'agit d'une réforme radicale si le système repose entièrement sur le patronage.

9. « Nouvelle gestion publique »

La nouvelle gestion publique est un terme large qui s'applique à deux types de réforme, principalement dans les États anglophones: l'utilisation de mécanismes de marché et de quasi-marché afin de régir des personnes individuelles et des organismes et l'utilisation de méthodes de « gestion » à l'intérieur des organisations du secteur public. Les réformes de la nouvelle gestion publique peuvent être adéquates lorsque le contexte institutionnel conduit à l'utilisation de marchés et du contrôle managérial.

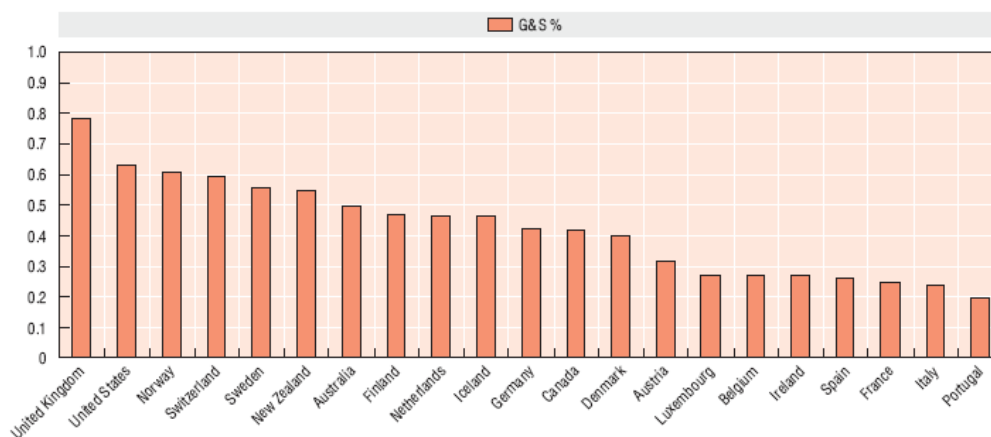
Les **réformes du marché** ont introduit le recours à des transactions de marché en lieu et place d'instructions hiérarchiques dans le secteur public. Les organisations ont été scindées: des « acheteurs » ont été créés et avaient pour mission de déterminer ce qui

devait être produit et d'organiser des systèmes de marché public, tandis que des fournisseurs, qui pouvaient être des fonctionnaires ou des travailleurs privés, devaient fournir des services sous contrat aux acheteurs. Les hommes et les femmes politiques devaient définir leur politique en précisant ce qui pouvait se traduire en « achats » de services. Tant en Australie qu'en Nouvelle-Zélande, les budgets sont exprimés en paiements pour des produits achetés, par exemple.

La scission **permet** d'organiser **la concurrence** entre les fournisseurs de services du secteur public, du secteur privé et du secteur des ONG. Cette concurrence est censée réduire les coûts, améliorer la qualité, amener les gestionnaires à se concentrer sur les extrants, etc. La pression sur les coûts altère également la position de négociation des dirigeants et des travailleurs en rapport avec la rémunération, les conditions et la productivité. Le degré d'externalisation varie dans le monde comme le montrent les données disponibles pour les pays de l'OCDE dans le graphique 3.

Graphique 3 Externalisation des services du gouvernement central

Figure 2. **Outsourcing of Central Government Services**
Relative Index: 0 = Lowest; 1 = Highest



Source: OECD Secretariat calculations based on Government Finance Statistics Data, 2003.

Notes to Maciek (translation into French of the graph):

- Relative Index: 0=lowest; 1=highest: Index relatif: 0= le plus bas; 1= le plus élevé

- United Kingdom= Royaume-Uni

- United States= Etats-Unis

- Norway: Norvège

- Switzerland: Suisse

- Sweden: Suède

- New Zealand: Nouvelle-Zélande

- Australia: Australie

- Finland= Finlande

- Netherlands: Pays-Bas

- Iceland: Islande

- Germany: Allemagne

- Canada: Canada

- Denmark: Danemark

- Austria: Autriche

- Luxembourg: Luxembourg

- Belgium: Belgique

- Ireland: Irlande

- Spain: Espagne

- France: France

- Italy: Italie

- Portugal: Portugal

- Source: OECD Secretariat calculations based on Government Finance Statistics Data, 2003: Calculs du Secrétariat de l'OCDE basés sur les données statistiques relatives aux finances des gouvernements

Les **changements managériaux** ont pour but d'offrir aux dirigeants un plus grand contrôle: ils ont plus d'autorité sur les travailleurs; ils disposent de systèmes de mesure de la performance et de systèmes de contrôle et d'encouragement; les budgets sont écrêtés et il existe une discipline financière plus stricte.

De nouvelles dispositions en matière de gouvernance sont offertes aux organisations du côté « fournisseurs de services » de la transaction: celles-ci peuvent cesser de faire partie d'une autorité gouvernementale ou locale pour devenir une agence semi-indépendante fonctionnant sous l'autorité d'une commission et sous des législations et à des conditions d'emploi différentes de celles qui s'appliquent aux agents de la fonction publique.

La NGP avait pour but principal d'**améliorer l'efficacité**, et les études d'évaluation ont indiqué que des réductions uniques dans les coûts ont été atteintes grâce aux nouvelles dispositions, en particulier dans des services relativement simples tels que l'enlèvement des ordures et le nettoyage^{xii}. Les preuves des effets en termes d'efficacité sur des services plus complexes sont moins évidentes.

Dans certains cas, les réformes du type NGP ont engendré des changements fréquents dans les structures et les procédés, par exemple, dans le secteur des soins de santé en Nouvelle-Zélande où trois réorganisations complètes de la structure ont eu lieu^{xiii}. Les impacts sur la qualité du service et sur les relations entre les organisations nationales et les citoyens ont été évalués d'une façon moins approfondie que l'impact sur les coûts. Une grande étude des réformes menées par douze pays et la Commission européenne ont produit des résultats ambigus en ce qui concerne les effets des réformes: « Un grand nombre de preuves montrent que les réformes de la gestion peuvent mal tourner. Elles peuvent ne pas produire les avantages escomptés. Elles peuvent même générer des effets pervers qui aggravent les procédés administratifs concernés par rapport à ce qu'ils étaient auparavant... Même si une réforme particulière « réussit » au niveau d'un, voire de deux de ses objectifs... il est improbable qu'elle réussisse dans tous »^{xiv}.

Encadré 7: « Nouvelle gestion publique »

Éléments de marché	Éléments de gestion
Scission acheteur/fournisseur	Gestion professionnelle pratique dans le secteur public
Évolution vers une plus grande concurrence dans le secteur public par le biais de mécanismes de marché et de quasi-marché	Normes et mesures de performance explicites
Pression exercée sur les styles de pratique de gestion du secteur privé	Plafonnement ou budgets concrets
Orientation vers le client	Plus grande concentration sur les contrôles des extrants (ou par la suite des résultats)
Concentration sur la qualité	Concentration sur une plus grande discipline et parcimonie dans l'utilisation des ressources
Relations d'emploi changeantes (marché du travail)	Nouvelles formes de gouvernance d'entreprise
	Déplacement vers la désagrégation d'unités dans le secteur public
	Décentralisation de l'autorité de gestion
	Développement et apprentissage organisationnels
	Tentative explicite de sécurisation du changement culturel

L'une des conséquences des réformes NGP, qui ont été traitées par des réformes ultérieures de la « troisième génération », est la fragmentation de l'élaboration de politique et de la fourniture de services.

Des études des réformes NGP menées dans les pays en développement indiquent que celles-ci doivent être précédées de certaines réformes fondamentales. Le regroupement de services en ensembles dont le coût peut être évalué et négocié, par exemple, requiert une série claire de dispositions en matière de gestion et de redevabilité. Les systèmes

encourageant l'effort et l'efficacité nécessitent au préalable la mesure des extrants et l'identification des efforts individuels.

10. Réformes de la « troisième génération »

Les gouvernements qui ont opté précocement pour la nouvelle gestion publique ont poursuivi d'autres réformes visant à corriger les problèmes de fragmentation, la mauvaise cohérence politique et le manque de direction centrale en résultant. Les réformes de la « troisième génération » sont conçues dans le but de rétablir la coordination et la cohérence. De telles réformes sont nécessaires lorsque l'approche « managériale » a fait pencher l'équilibre de l'effort de réforme trop loin dans le sens d'une définition étroite de l'efficacité en s'éloignant de la réalisation des objectifs politiques par le biais d'efforts coordonnés déployés par plusieurs départements et agences.

Tant les réformes du service civil que la nouvelle gestion publique visaient principalement l'économie (dépenser moins) et l'efficacité (productivité améliorée). Ceux qui ont opté précocement pour ces politiques ont constaté que les réformes ont été assorties d'un nombre de problèmes: **si les organisations spécialisées individuelles ont amélioré leur efficacité, leur capacité à formuler une politique allant au-delà des limites spécialisées était réduite; les compétences des fonctionnaires du côté « acheteur » des transactions se sont développées plus lentement que celles des fournisseurs de services; quant à la politique gouvernementale et à la prestation de services, elles se sont fragmentées.**

Les changements (« réformes de la troisième génération ») destinés à corriger ces problèmes ont été exécutés en particulier au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle Zélande^{xv}. La modification la plus urgente était un déplacement de l'orientation sur les produits ou les extrants pouvant être achetés vers une orientation sur les résultats ou les **réalisations des services**. Ceci inclut des tentatives visant à améliorer la redevabilité pour la prestation de services de l'exécutif et des organismes publics.

Diverses tentatives de formulation d'une approche « combinant » l'élaboration de politiques et la fourniture de services ont été faites en vue de résoudre le problème de l'élaboration fragmentée de politiques. Les budgets fragmentés ont été repensés de façon à les « regrouper » dans des domaines politiques plus larges. Des portefeuilles « horizontaux » ont été confiés aux ministres et des départements, dont les objectifs reposaient non plus sur les produits, mais bien sur des réalisations, ont été créés. Des processus d'évaluation ont été établis, ce qui a permis d'évaluer l'efficacité en plus de l'efficience. En ce qui concerne la structure, l'exécutif principal a été renforcé afin de déplacer le pouvoir des départements individuels vers le centre du gouvernement.

Parallèlement, des tentatives ont été faites en vue de développer les compétences requises pour les structures organisationnelles nouvellement créées, notamment dans le domaine de la passation de marché de services, du travail en réseau, de la gestion de contrats et de projets et de la gestion des communications et des connaissances.

Encadré 8 - Nouvelle Zélande: des réformes globales

Depuis le milieu des années 1980, quasiment chaque aspect du secteur public a été repensé, pour ne pas dire radicalement transformé. Les principaux changements ont été les suivants:

- un programme approfondi de transformation en sociétés commerciales, de commercialisation et de privatisation;
- une restructuration majeure du service public « principal » dans le but de séparer le conseil politique de l'exécution de politique et la fonction d'achat de la fourniture de services;
- l'attribution de la gestion des ressources humaines aux directeurs des services et agences individuels;
- l'introduction d'un système de crédits basé sur les extrants;
- un déplacement de la comptabilité de trésorerie vers la comptabilité d'exercice et l'imputation des capitaux au sein du secteur public;
- le développement d'un nouveau système de gestion stratégique et l'intégration de celui-ci dans le processus budgétaire et les régimes de gestion des performances;
- l'imposition de mécanismes de contrôle, de rapport et de comptabilité nettement plus exigeants;
- les chefs de département (ou « directeurs » comme on les appelle aujourd'hui) travaillent désormais sur la base d'un contrat à durée déterminée axé sur la performance et ils doivent signer chaque année un contrat annuel de performance avec leur ministre de tutelle respectif;
- l'établissement d'une distinction à des fins de gestion financière entre l'intérêt d'« achat » et l'intérêt d'« appropriation » du gouvernement;
- la production d'états financiers complets sur une base d'exercice, y compris un bilan consolidé et un état des résultats d'exploitation pour le secteur public dans son ensemble;
- l'adoption d'une loi fiscale responsable en 1994 qui oblige les gouvernements à poursuivre des politiques fiscales « prudentes »;
- le « nouveau contractualisme », qui établit des relations plus explicites, de type contractuel, à tous les niveaux de gouvernement (c'est-à-dire entre les ministres et les départements, entre les départements et les organismes publics non départementaux et au sein des départements) et qui fait une tentative concertée de reproduire des mécanismes semblables à ceux du marché au sein du secteur public.

Ces dernières années, trois autres réorganisations ont eu lieu au sein du service de santé. Le chemin de fer privatisé a été réétatisé et des réformes de la « troisième génération » ont été instaurées afin de rétablir la cohérence au sein du gouvernement.

Inspiré de «New Zealand's Model of Public Management: The Promise and the Reality», par Jonathan Boston, National Institute for Research Advancement, Nouvelle Zélande 2003

Ce stade des changements suggère que la réforme peut être cyclique: la recherche de gains d'efficacité amène à s'efforcer d'obtenir des coûts réduits dans toute la chaîne

d'approvisionnement: la concurrence et une concentration sur les produits permettent d'obtenir des coûts réduits. L'**accent sur les coûts** éloigne l'attention des problèmes politiques et de la **qualité des services** dans leur ensemble. L'attention passe ensuite des processus « verticaux » de mise en service et de réduction des coûts vers des processus « horizontaux » d'examen des besoins de la population et de gestion de la politique et de la prestation de services de manière plus holistique par le biais de la coordination et de l'intégration horizontales. Une « quatrième vague » inverserait peut-être ce processus et examinerait à nouveau l'organisation verticale des services individuels.

11. Gestion des finances publiques et réforme du secteur public

Les changements liés à la gestion des finances publiques (GFP) arrivent souvent en premier, en particulier lorsqu'une amélioration de celle-ci est considérée comme une condition d'aide. La GFP ne se limite pas à un ensemble de changements techniques aux systèmes de budgétisation et de comptabilité; elle requiert ou provoque également des changements dans la pratique de gestion. Le calcul explicite et l'attribution de coûts requièrent la définition des responsabilités d'unités, de sections et de départements. L'obligation de rendre compte pour les coûts implique l'identification de responsabilités de gestion.

Dans les pays dépendant de l'aide et des prêts, la réforme de la gestion financière est devenue la priorité. Dans les pays appliquant la NGP, les réformes de la gestion financière ont été un élément précoce important du processus. Comment les réformes GFP affectent-elles les autres réformes du secteur public?

Une série de critères pour la gestion financière est définie dans l'initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA). Le premier critère est la **crédibilité du budget**, c'est-à-dire l'obligation que le budget soit réaliste et exécuté comme prévu. La gestion libre, sous laquelle les budgets constituent en réalité des contraintes « souples », ne sont pas autorisés sous ce critère. Les critères PEFA sont énumérés en annexe 3. Les évaluations PEFA des pays où ces critères ont été appliqués sont accessibles publiquement.

Le deuxième critère concerne la **surveillance du budget** et l'obligation de rendre des comptes: la surveillance du budget et du risque fiscal devrait être complète et les informations fiscales et budgétaires devraient être accessibles au public.

La **budgétisation fondée sur les politiques nationales** signifie que le budget doit être préparé en tenant dûment compte de la politique gouvernementale. Ce critère signifie que les services, et pas seulement le ministère des Finances, devraient aussi être impliqués dans le processus budgétaire; il laisse également entendre que les services connaissent bien les implications financières de la politique et les besoins spécifiques en ressources des décisions politiques.

Les deux critères suivants concernent l'exécution du budget et l'obligation de rapport et de reddition de comptes et se rapportent dès lors directement à la fonction financière. Le cinquième critère porte sur la surveillance et la vérification externes, ainsi que sur la crédibilité du suivi exécutif des questions soulevées par des auditeurs externes.

Si les gouvernements entendent se conformer aux critères PEFA, des systèmes de gestion doivent être institués afin d'exécuter les budgets, d'exécuter les politiques et de soumettre les organisations publiques à un examen externe.

D'autres changements de gestion financière incluent l'établissement de la planification financière à moyen terme, qui implique la planification de services, l'établissement de centres de coûts comptables, ce qui implique des unités de gestion identifiables et comptables, et l'identification d'extrants et de leurs coûts, ce qui suppose une identification claire de ce que les unités et les départements fournissent.

Les réformes financières se basent uniquement sur l'établissement de pratiques de gestion afin de permettre la mise en œuvre. S'il est possible de réécrire la réglementation financière et de concevoir des systèmes de budgétisation et de contrôle permettant d'améliorer la gestion financière, les pratiques de gestion sous-jacentes doivent également changer afin de permettre à ces changements d'avoir un impact sur le coût et la qualité des services. Comme l'a indiqué l'évaluation de la RSP par la banque mondiale, « l'amélioration de la GFP jusqu'au-delà des simples processus a des effets réels sur la performance du service public et l'obligation de rendre compte n'a pu se faire sans également améliorer le service civil »^{xvi}.

12. Séquençage et mise en œuvre

Certains efforts de réforme sont exécutés en suivant une conception minutieuse dans laquelle chaque aspect de la gestion des finances, des ressources humaines et du service est modifié au même moment. D'autres sont exécutés progressivement en commençant par fixer les problèmes de base tout d'abord avant d'évoluer vers des solutions plus complexes. Le choix de la stratégie de mise en œuvre dépend de la profondeur et de l'ampleur des problèmes à traiter et de la capacité du secteur public à exécuter le changement. La séquence des réformes est déterminée en grande partie par une succession logique de conditions préliminaires qui doivent être remplies avant tout.

Les réformes financières impliquent que les dispositions en matière de gestion précèdent l'établissement de centres de coûts et de responsabilités de rendre compte et que les dispositions en matière financière telles que le contrôle des coûts et la budgétisation à moyen terme supposent l'existence de dispositions en matière de planification.

Le séquençage des changements est dès lors essentiel pour la réussite de l'exécution. D'aucuns pensent que le gouvernement doit établir des mesures de contrôle de gestion fondamentales et procéder à des contrôles comptables simples avant de tenter toute autre action plus sophistiquée. D'autres sont tentés de passer les étapes simples et de sauter directement en un seul bond aux mesures les plus sophistiquées possibles.

Le premier élément requis dans le séquençage est une solide motivation ou « incitation » au changement. Il pourrait s'agir d'une pression fiscale, d'une demande publique, d'une pression exercée par le secteur des entreprises, d'une condition externe ou d'une volonté politique interne. Certains éléments de base doivent être instaurés, notamment

un « partisan » chargé de la mise en œuvre, ce qui peut inclure un organisme directeur influent tel qu'un ministère de la réforme du secteur public ou un solide ministère des Finances.

Il existe certaines autres conditions préliminaires aux réformes individuelles: des programmes de **formation et développement** dans le cadre du développement des capacités **exigent que l'on ait une idée des postes occupées par les personnes et des exigences de ceux-ci**, faute de quoi la formation n'aura pour seul effet que des départs du personnel; les réformes salariales basées sur la performance requièrent l'existence d'un système de mesure des performances, à défaut duquel les récompenses pour la performance seront arbitraires ou fondées sur le favoritisme; des dossiers de base du personnel et des systèmes de registres du personnel sont requis avant que le «contrôle de l'établissement» puisse être mis en œuvre.

Pour les réformes de type NGP, **les réformes du marché requièrent des dispositions institutionnelles**: le droit et le respect des contrats, de même que l'existence de fournisseurs crédibles; les dispositions en matière de gestion requièrent une culture organisationnelle qui permet à l'organisation et à ses dirigeants de se concentrer sur les produits et les résultats; la désagrégation et la décentralisation nécessitent la disponibilité de gestionnaires à des niveaux moins élevés de l'organisation.

Dans les États fragiles, la réforme et la reconstruction passent par la création d'une opportunité politique. L'assistance technique peut aider à créer des capacités si elle est poussée par la demande et n'élimine pas la capacité à d'autres endroits où elle est requise. Si l'assistance technique doit être utilisée pour créer des améliorations à long terme et la capacité permanente, elle doit être limitée dans le temps et inclure des possibilités véritables de formation et de développement.

Une décision fondamentale consiste à déterminer si la réforme doit ou peut être exécutée sur l'ensemble du secteur public ou si chaque secteur a ses propres exigences et sa propre politique. La réponse dépend en partie de la question du niveau de changement requis, comme nous l'avons vu plus tôt: si l'ensemble du secteur public requiert un changement culturel, certains travaux devront alors être effectués au niveau du système tout entier. Différents secteurs ont toutefois différents systèmes sociotechniques: il est normalement possible d'accélérer la prestation de services et d'améliorer le service à la clientèle dans des processus relativement mécaniques tels que l'émission de licences ou de passeports en reconcevant le processus d'entreprise à un niveau de groupe de travail. Lorsque de tels changements font face à des limitations liées aux pratiques de travail à l'échelle du secteur public, il conviendra d'expliquer la nécessité de procéder à des changements au niveau supérieur. Une solution de nouvelle gestion publique consiste à isoler des unités de travail spécialisées et à les faire fonctionner sous différentes règles. Une telle approche peut supposer que chaque secteur peut exécuter ses propres réformes.

Les approches à l'échelle du système sont recommandées dès lors qu'il a été déterminé que seule une réforme menée au niveau central, gérée et dirigée par un ministère central, voire éventuellement un ministère de la réforme établi à cette fin, peut être envisagée. Des instances qui comptaient parmi les premiers adoptants de la NGP ont opté pour cette approche et parmi les exemples plus tardifs de réforme à l'échelle du système, citons le Maroc dont la réforme a nécessité une phase de diagnostic et de conception de trois ans.

Même lorsqu'une approche s'étendant à l'ensemble du système est suivie, les changements les plus sophistiqués au niveau de l'amélioration des paiements et des performances, des changements au niveau de l'autonomie et de la discrétion et des changements dans la relation entre les organes de l'État et les citoyens **requièrent tous**

que les « éléments de base » soient en place. Des systèmes de registres du personnel élémentaires qui permettent de supprimer les travailleurs fantômes, des comptes qui assurent le suivi des dépenses et le contrôle pour garantir que les travailleurs sont présents et s'acquittent de leurs tâches sont des conditions préliminaires essentielles pour améliorer le service et promouvoir l'efficacité.

Encadré 9 – Le changement global par opposition au changement progressif

« La Tanzanie est un bon exemple de la tendance actuelle à procéder à des réformes globales planifiées dans la coopération au développement. Dans cette perspective, les pays ont besoin d'un changement visant à transformer les systèmes, en particulier dans le secteur public. L'hypothèse est que les synergies tirées de réformes simultanées dans la prestation des services, l'audit, la gestion financière, la réforme légale, l'analyse politique, la démocratisation, etc. peut encourager la performance globale.

D'autres idées sont plus sceptiques en ce qui concerne la valeur de l'exhaustivité planifiée en tant que stratégie de réforme. Partant de cette perspective, de telles approches risquent de s'effondrer sous leur propre poids démocratique, y compris dans des États qui disposent d'un bon apport de main-d'œuvre qualifiée. La majorité des gouvernements ne savent tout simplement pas faire face à l'obstruction formée par les stratégies, les cadres, les plans, les objectifs, les buts, les indicateurs, les réunions de coordination et les coûts des transactions sous de telles approches... Pour les vrais sceptiques, les véritables « éléments moteurs du changement » de telles réformes sont davantage liés à la nécessité d'associer des bailleurs de fonds externes à des plans héroïques tels que la commercialisation des toutes dernières nouveautés dans le cas des consultants étrangers, d'acquérir une crédibilité internationale dans le cas des gouvernements partenaires et d'avoir accès à des ressources supplémentaires pour leurs départements et ministères particuliers dans le cas des hauts fonctionnaires dans les pays partenaires ».

Source: P Morgan, H Baser, «Building the capacity for managing public service reform: the Tanzania experience», Centre européen de gestion des politiques de développement, document de discussion 57Q, Maastricht, janvier 2007, pp. 21-22

« Les réformes ne sont que rarement des « big bangs »; le plus souvent, elles sont de petits pas. Même lorsque la nouvelle gestion publique est poussée par une vision globale, son exécution est nécessairement progressive et ne constitue pas une révolution, sauf aux occasions privilégiées où une coalition d'hommes et femmes politiques et de fonctionnaires, réunis au sein d'un gouvernement solide, légitime et unifié, peut créer un consensus en faveur du changement »^{xvii}.

13. Conclusions

Définie comme un processus qui produit une amélioration mesurable dans les services ou induit un changement positif dans la relation entre le citoyen et l'État, la réforme du secteur public est une action de longue haleine, potentiellement lente, qui risque peut-être de ne pas porter ses fruits, tandis que les changements aux services peuvent être réalisés par le biais de changements managériaux apportés à des unités individuelles, pour autant que l'environnement soit réceptif, de changements culturels et de

changements comportementaux dans le secteur public d'un pays tout entier. Pour les réformateurs, les questions principales sont les suivantes:

- Quels problèmes tentons-nous de résoudre par le biais de ces réformes?
- Où sont exercées les pressions en faveur du changement? Une pression supplémentaire peut-elle être créée?
- Quelles sont les contraintes et possibilités fournies par le contexte du secteur public en question?
- Dans quelle mesure, un changement est-il fondamentalement requis pour résoudre le ou les problèmes?
- Quel est le type de réforme requis: gestion fondamentale, réforme de la fonction publique, changements du type nouvelle gestion publique, changement inspiré du marché ou managérialisme, troisième génération?
- Les réformes doivent-elles être exécutées secteur après secteur au fur et à mesure que les possibilités se présentent ou faut-il les appliquer à l'ensemble du secteur public?
- Comment faut-il organiser le séquençage? Un travail fondamental doit-il être effectué au niveau du système du personnel et du système financier avant de pouvoir exécuter les réformes plus ambitieuses? Est-il possible de contourner les stades intermédiaires et de créer d'un seul coup un secteur public efficace et efficient?

Il existe de nombreux cas d'interventions extérieures dans les efforts de réforme du secteur public, datant de l'époque des programmes d'ajustement structurel. De récentes évaluations ont montré que la réforme fructueuse requiert une analyse et une planification soigneuses. Chaque pays est différent et au niveau des pays, chaque secteur a des problèmes spécifiques. La capacité et la volonté politique d'introduire des changements ont une grande influence sur ce qui est souhaitable et sur ce qui est réalisable. L'expérience a montré avant tout que les efforts de réforme survivent rarement avec succès, voire jamais, à une transplantation d'une politique d'organe vers une autre.

Annexes – Table des matières

L'annexe 1 a pour but de fournir un cadre de discussion de l'ampleur, du type et de l'importance de la corruption.

L'annexe 2 définit une série de questions à débattre en vue d'entamer le processus de diagnostic, notamment la gestion des ressources financières et humaines, le type de régime, le cadre constitutionnel, le contexte culturel et institutionnel et les pressions exercées en faveur du changement.

L'annexe 3 décrit quatre instruments spécifiques à utiliser à des fins de diagnostic. Le premier instrument présente le cadre des dépenses publiques et de la comptabilité financière. Le deuxième instrument peut être utilisé pour analyser la culture organisationnelle. Le troisième instrument introduit et offre une liste d'indicateurs de gouvernance. Le quatrième instrument présente un cadre permettant de comprendre la micropolitique en tant que prélude à la planification des changements de planification.

Annexe 1 - Gouvernance et corruption	47
Annexe 2 – Analyse du secteur public: un programme de discussion	50
1. Preuves de réussite et d'échec	50
2. Principes fondamentaux de gestion financière	51
3. Principes fondamentaux de la gestion des ressources humaines	51
4. Quel type de régime?	53
5. Le cadre constitutionnel des services publics	53
6. Culture organisationnelle et nationale	54
7. Gouvernance et contexte institutionnel	54
8. Dispositions institutionnelles	55
9. Quelles sont les pressions exercées pour introduire du changement?	55
Annexe 3- Instruments de diagnostic.....	56
Instrument 1: cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la comptabilité financière .	56
Série d'indicateurs de haut niveau de la performance de la GFP ^{xvii}	57
Instrument 2: culture organisationnelle	59
Instrument 3: indicateurs de gouvernance	61
Instrument 4: cartographie micropolitique ^{xvii}	63

Annexe 1 - Gouvernance et corruption

Des tentatives visant à lutter contre la corruption et à promouvoir la transparence sont souvent poursuivies en plus des efforts de réforme du secteur public. Si une réduction de la corruption peut être attendue suite à l'application de dispositions administratives améliorées, il peut parfois apparaître nécessaire d'exécuter des réformes spécifiques supplémentaires.

La « gouvernance » s'est révélée être un important composant des réformes du secteur public. Selon les informations communiquées par la Banque mondiale, entre 2000 et 2006, 38 % des projets de RSP comportaient des éléments de lutte contre la corruption et la transparence. La petite corruption, qui se manifeste par le paiement de pots-de-vin à des fonctionnaires afin d'obtenir des services ou des permis, et la corruption systémique de haut niveau, qui se caractérise par le détournement de fonds publics par des hommes politiques et des fonctionnaires de haut niveau, ont un effet préjudiciable sur les services publics en ce sens qu'elles exercent une action négative sur la relation entre le citoyen et l'État et réduisent les niveaux de services disponibles.

Combinée à l'inefficacité et à des systèmes mal conçus, la corruption peut avoir un effet négatif sur la croissance économique. Le développement des entreprises et les investissements peuvent être sérieusement freinés par le temps et les fonds requis pour obtenir une autorisation de construire, d'investir et de faire des affaires. S'il peut apparaître difficile d'imputer un niveau de croissance faible ou réduit à un aspect particulier de la corruption et à l'inefficacité, un environnement d'investissement généralement négatif peut par contre être détecté.

En plus d'avoir un impact sur les entreprises et les investissements, la même corruption et la même inefficacité peuvent amener les citoyens à se détacher sérieusement de l'État. La campagne de lutte contre la corruption, qui a été menée par le gouvernement namibien, énumère les causes principales de corruption^{xvii}:

- des salaires peu élevés, en particulier lorsqu'ils sont associés à une grande sécurité d'emploi;
- une culture de dons où la remise de petits présents en échange de services est une pratique courante;
- l'absence de règle, de réglementation, de politique et de législation;
- un niveau élevé de pouvoir d'appréciation individuel pour les fonctionnaires,
- l'absence de transparence;
- l'absence d'institution de contrôle;
- les conditions socioéconomiques régnant dans les pays pauvres^{xvii}.

L'Overseas Development Institute, au Royaume-Uni, a classé utilement la corruption suivant le graphique intitulé « Types de corruption ».

Types de corruption^{xvii}

	Petite corruption		Grande corruption	
Qui bénéficie du pot-de-vin?	Fournisseurs de services (enseignants, personnel soignant/personnel médical) Agences d'exécution (par exemple, fonctionnaires du ministère des finances et des douanes)		Décideurs; élites politiques et administratives	
Différents sous-types	Obtenir un service auquel une autre personne a droit	Saper le système	Dix pour cent	Prédateurs
Exemples	Éviter la queue; payer un supplément à l'hôpital	Corrompre un juge, par exemple dans le cadre d'un litige commercial; payer pour obtenir des résultats d'examen	Obtenir des réductions sur des projets	Détourner des flux de revenus, par exemple, des revenus pétroliers
Qui sont les plus affectés?	Les indigents (constituant plus qu'une nuisance pour la classe moyenne); les élites peuvent utiliser des connexions pour obtenir des services	Le secteur privé (propriétaires fonciers, etc.; classe moyenne, pauvres)	Tous les contribuables	Tous les citoyens

Des réformes de lutte contre la corruption ont été menées dans de nombreux pays suite à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de 1999 et à la convention des Nations unies contre la corruption de 2003.

Le rapport mondial sur la corruption, qui a été établi par Transparency International, en 2000 cite les exemples d'efforts de lutte contre la corruption suivants:

- augmentation de la transparence sur les marchés publics (Cameroun, Finlande, France, Guatemala, Malaisie, Corée du Sud, États-Unis);
- réduction de la corruption dans la politique (Croatie, Slovaquie);
- accès garanti à l'information (Slovaquie, Suisse, Panama);
- garantie de l'indépendance et de la transparence du pouvoir judiciaire (Brésil, Géorgie, Grèce, Pologne, Roumanie);
- promotion de l'intégrité du secteur public par le biais d'un code de conduite et de règles en matière de conflit d'intérêts (Croatie, Nouvelle-Zélande, Panama);
- protection des « informateurs » (Japon, Nouvelle-Guinée Papoua, Roumanie);
- amélioration de la transparence dans les services financiers (Irlande, Malaisie, Afrique du Sud).

Plusieurs pays mènent des campagnes nationales très publiques contre la corruption, qu'elle soit petite ou grande. La Chine, par exemple, mène une campagne permanente de lutte contre la corruption qui débouche sur l'arrestation d'hommes politiques et de fonctionnaires de haut vol. Les campagnes en Europe de l'Est, dont plusieurs ont démarré dans le cadre de leur candidature en vue de leur adhésion à l'UE, sont également très publiques.

Annexe 2 – Analyse du secteur public: programme de discussion

La présente annexe propose une série d'outils de diagnostic qui a pour but d'orienter les débats avant l'initiation d'un programme de réforme du secteur public. Ces débats ont généralement lieu soit entre les bailleurs de fonds, soit entre les bailleurs de fonds et les gouvernements nationaux, bien que le programme porte souvent sur les réformes elles-mêmes plutôt que sur le diagnostic.

Ces questions et instruments ont en particulier pour but d'orienter les conversations entre le personnel de la Commission et les hommes politiques et fonctionnaires du pays partenaire sur les problèmes posés par les services publics et leurs causes. L'ouvrage intitulé « Practical Guide to Capacity Development in a Sector Context » [guide pratique du développement des capacités dans un contexte sectoriel) propose une série d'instruments pratiques pour analyser les besoins de développement des capacités, ainsi que des solutions.

L'expérience acquise au cours d'efforts de réforme moins heureux a montré qu'une approche qui part du principe qu'il existe un ensemble standard souhaitable de structures et de processus dans tous les contextes et, partant, un ensemble standard de réformes pour installer ces structures et processus porte rarement ses fruits.

Nous devons définir les problèmes, déterminer les aspects du secteur public qui empêchent le développement et la prestation des bons services et convenir de ce qu'il convient de modifier pour faire en sorte que l'appui budgétaire et l'appui sectoriel atteignent leurs objectifs.

Les entretiens peuvent se dérouler au niveau d'un secteur ou d'un service tel que l'éducation ou l'enseignement secondaire ou encore au niveau du service civil ou des services publics dans leur ensemble. La présente annexe formule une série de questions à utiliser en tant que programme de discussion. Elle contient en outre une série d'instruments de diagnostic plus officiels à utiliser lors de l'analyse des organismes du secteur public et des parties prenantes susceptibles de participer au processus de réforme. Deux de ces instruments, en l'occurrence les indicateurs PEFA et les indicateurs de gouvernance, requièrent un accès à une analyse préalablement menée à bonne fin, dans la mesure où elle est disponible dans le pays.

1. Preuves de réussite et d'échec

Le point de départ devrait être un examen des preuves de réussite ou des limitations des services existants.

1. Quelle est la couverture géographique des services publics dans les zones urbaines et les zones rurales?
2. Quelle proportion de la population a recours aux services publics?
3. Quelle proportion de la population n'a pas accès aux services?
4. Quelle proportion de la population prennent ses propres dispositions privées?

5. La qualité des services reçus dépend-elle des revenus, de la classe, du sexe, du groupe linguistique ou de la conviction religieuse?
6. Dispose-t-on de chiffres de référence sur les coûts unitaires?
7. Comment les citoyens apprécient-ils la qualité des services prestés?

Les preuves pourraient provenir d'une diversité de sources:

1. des rapports sur les services individuels exécutés par les autorités publiques, le milieu académique ou les bailleurs de fonds,
2. des rapports de suivi et d'évaluation portant sur des projets et interventions antérieurs,
3. des rapports établis par les médias ou pour ceux-ci,
4. des manifestations ou pétitions publiques portant sur les services et la qualité du service.

2. Principes fondamentaux de gestion financière

Une bonne gestion financière est une condition préalable à la fourniture de services.

L'instrument 1 se compose d'une liste de critères qui sont utilisés dans l'évaluation PEFA: vous devriez essayer de vous procurer l'évaluation PEFA de votre pays, dans la mesure où celle-ci est disponible.

D'une manière plus officielle, les questions à poser concernant l'adéquation des systèmes financiers tels qu'ils se rapportent à la réforme du secteur public sont les suivantes:

1. La procédure budgétaire permet-elle d'exécuter les politiques par les biais de crédits budgétaires (« procédure budgétaire axée sur la politique »)?
2. Des contrôles financiers adéquats sont-ils prévus?
3. Des taxes légalisées sont-elles perçues?
4. Un système de registre du personnel crédible, qui ne renferme aucun travailleur fantôme et qui empêche toute fraude, existe-t-il?
5. Existe-t-il des audits adéquats?
6. Les comptes sont-ils établis annuellement et reflètent-ils réellement et équitablement la position financière du secteur public?
7. L'appui budgétaire est-il prévisible et peut-il être suivi?

3. Principes fondamentaux de la gestion des ressources humaines

1. Statut

- a. Les agents de la fonction publique (par exemple, enseignants, médecins) jouissent-ils tous du même statut professionnel?
- b. Le fait de travailler pour le secteur public est-il généralement bien vu ou mal vu dans le pays?

2. Enregistrements

- a. Une liste fiable des agents et de leur fonction existe-t-elle?

- b. Les registres des agents sont-ils tenus à jour par un service du personnel ou une unité?
- 3. Ressources
 - a. Recrutement:
 - i. Existe-t-il une procédure de recrutement avec mise en concurrence?
 - ii. Les agents peuvent-ils être recrutés pour des fonctions spécifiques ou le recrutement se limite-t-il aux services génériques?
 - iii. La procédure de recrutement est-elle entachée par des pratiques de corruption permettant aux personnes d'acheter et de vendre des emplois ou de nommer leurs amis et leurs proches?
 - iv. Le service public a-t-il la possibilité de recruter le personnel présentant les compétences dont il a besoin?
 - b. Maintien du personnel
 - i. Les travailleurs quittent-ils le service public lorsqu'ils obtiennent une qualification?
 - ii. Des mesures d'encouragement incitant les travailleurs à continuer à travailler en tant qu'agents peuvent-elles être créées?
 - iii. Les contrats et les conditions de travail sont-ils adéquats?
- 4. Exécution
 - a. Existe-t-il des descriptions de poste adéquates?
 - b. Un système de mesure et de gestion de la performance de l'organisation, de la performance du groupe et de la performance individuelle existe-t-il?
 - c. Des objectifs de performance sont-ils en place?
 - d. Existe-t-il des mesures d'encouragement incitant à mieux travailler?
- 5. Direction et motivation
 - a. Le personnel est-il généralement motivé à fournir de bonnes performances?
 - b. Quelle est la qualité de la direction dans le service public?
 - c. Une formation en gestion et en direction existe-t-elle?
- 6. Développement
 - a. Un programme de formation et de développement est-il en place?
 - b. La formation repose-t-elle sur une évaluation des compétences requises et sur les descriptions de poste?
 - c. Utilise-t-on la formation comme moyen pour récompenser les personnes individuelles?
 - d. Existe-t-il des programmes de développement de la gestion?
- 7. Relation avec les travailleurs
 - a. Existe-t-il des syndicats ou des associations du personnel reconnus?
 - b. Le personnel est-il consulté sur les modifications à apporter à son travail ou à ses conditions de travail?
 - c. Existe-t-il un système permettant de surveiller la santé, la sécurité et le bien-être des travailleurs?

- d. Existe-t-il une politique d'égalité des chances en rapport avec le recrutement et la promotion des hommes et des femmes, de groupes ethniques particuliers et de personnes handicapées?
- e. Comment les procédures de litige et de discipline sont-elles gérées?

8. Rémunération

- a. Les travailleurs sont-ils régulièrement rétribués?
- b. Le service civil octroie-t-il une rémunération suffisante pour vivre ou les intéressés doivent-ils prendre un second, voire un troisième emploi pour survivre? Les salariés complètent-ils leurs revenus avec la petite corruption?
- c. La rémunération est-elle liée aux emplois occupés par les personnes?
- d. Quelle est la nature de la structure de rémunération?
- e. Existe-t-il une rémunération liée à la performance et d'autres mesures d'encouragement?
- f. Les travailleurs obtiennent-ils des rétributions autres que salariales, par exemple, un logement, un véhicule, une assurance-santé?

4. Quel type de régime?

Il est important de comprendre comment les réformes et le changement sont gérés en fonction du type de régime en place.

- 1. Des élections libres et ouvertes sont-elles organisées?
- 2. Les questions de performance du secteur public sont-elles reprises dans le processus électoral?
- 3. Une autorité de réglementation suprême doit-elle approuver tout changement proposé dans le service public en dehors des accords constitutionnels officiels?
- 4. Une structure de pouvoir parallèle (militaire, politique, religieuse, traditionnelle) est-elle chargée d'approuver tout plan de réforme?
- 5. Les médias sont-ils libres?
- 6. Les médias critiquent-ils le niveau des services publics ou informent-ils sur les pratiques de corruption?

5. Le cadre constitutionnel des services publics

- 1. La constitution est-elle fondée sur l'État de droit ou sur le droit coutumier?
- 2. Les services publics sont-ils définis dans la constitution et existent-ils en tant que droits attachés à la citoyenneté?
- 3. Les agents de la fonction publique sont-ils protégés par la loi et la constitution?
- 4. Existe-t-il des niveaux infranationaux de gouvernement?
- 5. Quel est le degré d'autonomie ou de dépendance des tiers infranationaux par rapport au gouvernement? Sont-ils libres de prendre leurs propres décisions de service?
- 6. Le gouvernement infranational fixe-t-il et perçoit-il ses propres taxes?
- 7. Quelle part des revenus des gouvernements infranationaux provient du gouvernement central?

6. Culture organisationnelle et nationale

Des pays différents ont des cultures sous-jacentes (valeurs, croyances, attitudes) différentes qui ont un impact sur la culture organisationnelle. Il est important, pour concevoir les réformes et les processus de mise en œuvre, de disposer d'une bonne connaissance de la culture nationale et organisationnelle.

L'instrument 2 doit permettre de poser un diagnostic plus officiel de la culture organisationnelle. Au cours d'une discussion plus informelle, vous pourriez souhaiter discuter de ces questions:

1. Le service public a-t-il généralement une culture « orientée vers la performance »?
2. Existe-t-il des moyens permettant de traiter de l'incompétence?
3. Les citoyens respectent-ils leurs agents de la fonction publique et leur font-ils confiance?
4. Les agents de la fonction publique sont-ils orientés vers le service aux personnes ou le service à eux-mêmes?
5. Existe-t-il des sanctions contre la petite corruption?
6. Les fonctionnaires peuvent-ils exprimer librement leur point de vue sur leur fonction et leurs services?
7. Les fonctionnaires craignent-ils de s'exprimer ouvertement de peur d'offenser leur supérieur et de perdre leur emploi?
8. Les fonctionnaires savent-ils généralement ce que l'on attend d'eux et exécutent-ils leur tâche convenablement?
9. Les fonctionnaires sont-ils tenus de suivre les règles à la lettre ou peuvent-ils agir en exerçant un certain pouvoir de discrétion?
10. Existe-t-il au sein du service public des réseaux de personnes qui peuvent passer outre aux voies officielles?
11. Les fonctionnaires sont-ils récompensés et encouragés pour leur bonne performance?

7. Gouvernance et contexte institutionnel

Un type idéal de système de gouvernance est la bureaucratie webérienne, dont la majorité des éléments sont considérés comme « normaux » par les Européens accoutumés à ce type d'organisation. Il est utile de se demander si tous les éléments du type idéal de Weber ou l'un d'eux sont présents dans le pays, notamment:

1. les domaines juridictionnels sont fixes et officiels, régis par des lois ou des règlements administratifs,
2. les activités requises au fonctionnement de l'État sont distribuées en tant que tâches officielles,
3. l'autorité est répartie de manière stable et délimitée par les règles,
4. seules des personnes qualifiées sont employées,
5. il existe une hiérarchie de bureau et une autorité nivelée, ce qui débouche sur une relation de supériorité et d'infériorité dans une structure monocratique,
6. une distinction est établie entre la sphère privée et la sphère publique,
7. une formation est nécessaire pour gérer l'office,
8. l'activité officielle requiert l'occupation à temps plein du fonctionnaire,
9. la gestion du bureau obéit à des règles générales, stables et exhaustives.

Une alternative courante est la gouvernance basée sur le patrimonialisme. Les éléments du patrimonialisme que vous devriez examiner sont les suivants:

1. l'emploi, les contrats et les autres avantages sont utilisés pour récompenser les membres de la famille ou d'autres proches des législateurs;
2. les investissements, les infrastructures et les services sont développés à des fins de support électoral ou autre par les régulateurs;
3. la hiérarchie, avec le législateur en tête, est soutenue, le prestige et le respect variant en fonction de la position hiérarchique occupée,
4. l'élaboration de politique et la prestation de service public sont fortement limitées par la nécessité de répondre aux exigences patrimoniales,
5. le pouvoir présidentiel est si fort que le président exerce un contrôle sur toutes les décisions majeures et sur de nombreuses décisions mineures.

L'instrument 3 est une liste d'indicateurs de gouvernance qui sont mis à disposition à des fins d'utilisation publique. Le résultat obtenu par votre pays sur le plan de la gouvernance pourrait offrir un point de départ utile pour une discussion sur les aspects de la gouvernance.

8. Dispositions institutionnelles

Une série plus générale de questions s'impose afin d'établir les règles du jeu qui sont observées dans le pays:

1. Les lois et les règles sont-elles généralement respectées et les personnes se conforment-elles aux règles lorsqu'elles ne sont pas directement et étroitement contrôlées?
2. Existe-t-il un moyen d'imposer l'exécution des contrats, en particulier entre le gouvernement et les contractants ou les fournisseurs?
3. La petite corruption fait-elle partie de la relation journalière entre les fonctionnaires et les citoyens?
4. La petite corruption fait-elle régulièrement partie de la relation entre les fonctionnaires et les contractants ou les fournisseurs?
5. La corruption de haut niveau constitue-t-elle un facteur dans la politique vers les marchés publics et la privatisation?
6. Existe-t-il une autorité chargée de la lutte contre la corruption?
7. Les cas de corruption sont-ils poursuivis en justice?

9. Quelles sont les pressions exercées en faveur du changement?

Nous savons que les programmes de réforme qui portent leurs fruits requièrent une certaine pression interne visant à faire introduire le changement et que les demandes formulées par les donateurs ne suffisent pas. Nous devons établir quelles sont les pressions nationales exercées en faveur des réformes.

L'instrument 4 est conçu dans le but d'aider à diagnostiquer les pressions en faveur et en défaveur du changement, ainsi que la micropolitique du processus de changement. Nous

entamons ici une discussion générale sur les pressions générales exercées par la société afin d'introduire un changement:

1. Une société civile libre et bien organisée existe-t-elle?
2. Les médias sont-ils libres et bien informés et s'intéressent-ils à la qualité des services publics?
3. Existe-t-il une opposition politique qui se sert de la qualité des services publics pour s'opposer au gouvernement en place?
4. Les dirigeants du parti au pouvoir sont-ils des défenseurs de la réforme et du changement?
5. Existe-t-il des opposants sérieux et puissants à la réforme du secteur public?

Annexe 3- Instruments de diagnostic

Instrument 1: cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la comptabilité financière

Le cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la comptabilité financière (PEFA) permet d'obtenir des informations adéquates sur la bonne ou la mauvaise gestion des finances publiques. La méthodologie compte 28 indicateurs de gestion financière et trois indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds. Les indicateurs de performance PEFA sont énumérés ci-dessous:

Série d'indicateurs de haut niveau de la performance de la GFP^{xvii}

Aperçu de la série d'indicateurs

A. RÉSULTATS PRODUITS PAR LE SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: crédibilité du budget

PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

B. SPÉCIFICITÉS TRANSVERSALES DES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: couverture et transparence

PI-5 Classification du budget

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

C. CYCLE BUDGÉTAIRE

C(i) Budgétisation basée sur les politiques nationales

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires

PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels

C(iv) Surveillance et vérification externes

PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe

PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Instrument 2: culture organisationnelle

Cet exercice est utile pour examiner la culture organisationnelle d'une organisation unique ou d'un ministère^{xvii}. Elle peut être utilisée en totalité ou en partie comme programme de discussion ou comme élément de déclenchement d'une discussion.

a Récits

- 1 Quelle croyance principale les récits reflètent-ils?
- 2 Dans quelle mesure ces croyances sont-elles omniprésentes (à tous les niveaux)?
- 3 Les récits portent-ils sur:
 - les points forts ou les points faibles?
 - les réussites ou les échecs?
 - les conformités ou non-conformités?
- 4 Qui sont les héros et qui sont les malfaiteurs?
- 5 De quelles normes les malfaiteurs s'écartent-ils?

b Routines et rituels

- 1 Quelles sont les routines mises en évidence?
- 2 Quelles sont celles qui auront l'air étrange si elles sont modifiées?
- 3 Quel comportement les routines encouragent-elles?
- 4 Quels sont les principaux rites?
- 5 Quelle croyance principale reflètent-ils?
- 6 Que soulignent les programmes de formation?
- 7 Dans quelle mesure est-il aisé de modifier les rites/routines?

c Symboles

- 1 Quels sont la langue et le jargon utilisés?
- 2 Dans quelle mesure sont-ils internes ou accessibles?
- 3 Quels aspects de la stratégie la publicité fait-elle ressortir?
- 4 Quels symboles de statut y trouve-t-on?
- 5 S'agit-il de symboles particuliers qui caractérisent l'organisation?

d Structure organisationnelle

- 1 Dans quelle mesure les structures sont-elles mécaniques/organiques?
- 2 Dans quelle mesure les structures sont-elles horizontales/hierarchiques?
- 3 Dans quelle mesure les structures sont-elles formelles/informelles?
- 4 Les structures encouragent-elles la collaboration ou la concurrence?
- 5 Quel type de structure de pouvoir soutiennent-elles?

e Systèmes de contrôle

- 1 Que surveille-t-on/contrôle-t-on le plus étroitement?
- 2 L'accent est-il mis sur la récompense ou sur la répression?
- 3 Les contrôles sont-ils associés au récit ou aux stratégies actuelles?
- 4 Les contrôles sont-ils nombreux ou rares?

f Structures du pouvoir

- 1 En quoi les dirigeants croient-ils principalement?
- 2 Dans quelle mesure croit-on fermement en ces croyances (idéalistes ou pragmatistes)?
- 3 Comment le pouvoir est-il réparti au sein de l'organisation?
- 4 Où se situent les principaux obstacles au changement?

g Généralités

- 1 Quelle est la culture dominante?
- 2 Dans quelle mesure est-il aisé de la modifier?
- 3 Existe-t-il des fils conducteurs entre les différents éléments du diagnostic?

Instrument 3: indicateurs de gouvernance

Il existe une diversité d'indicateurs de gouvernance dont certains sont repris dans le tableau ci-contre. Un document des Nations unies^{xvii} cite six dimensions de gouvernance qui sont couvertes par ces indicateurs:

1. Voix et responsabilité: processus politique, libertés civiles et droits politiques, indépendance des médias;
2. Instabilité politique et violence: manière dont est perçue la probabilité d'une déstabilisation et d'un renversement du gouvernement par voie institutionnelle ou par recours à la violence ;
3. Efficacité du gouvernement: qualité du service public, qualité de la bureaucratie, compétence des fonctionnaires, indépendance de la fonction publique des pressions politiques;
4. Qualité de la régulation: influence des politiques antilibérales;
5. État de droit: incidence de la criminalité violente et non violente, efficacité et équité de l'appareil judiciaire, respect des contrats et conventions;
6. Niveau de corruption: perception de la corruption (utilisation de la puissance publique à des fins d'enrichissement privé).

Vous devriez examiner les indicateurs de votre pays. Le tableau ci-dessous vous donne une liste d'adresses internet à consulter pour connaître les résultats d'études portant sur la gouvernance.

Liste d'études de la gouvernance menées par Kaufmann et Kraay's^{xvii}

Nom	Nombre de pays	Adresses internet
Afrobaromètre	18	www.afrobarometer.org
Cingranelli-Richards Human Rights Dataset	192	www.humanrightsdata.com
Country Policy and Institutional Assessment	136	www.banquemondiale.org
Doing Business		www.doingbusiness.org
Base de données d'institutions politiques	175	http://econ.worldbank.org
Global Insight DRI	178	www.globalinsight.com
Economist Intelligence Unit	117	www.eiu.com
Freedom House	120	www.freedomhouse.org
Global Competitiveness Survey	192	www.weforum.org
Global Integrity Index	117	www.globalintegrity.org
Gallup World Poll	41	www.gallupworldpoll.com
Heritage Foundation	131	www.heritage.org
Évaluation du climat des investissements	161	www.investmentclimate.org
Latinobarometro	94	www.latinobarometro.org
Index Ibrahim pour la gouvernance africaine	17	www.moibrahimfoundation.org
Index sur le budget ouvert	48	www.openbudgetindex.org
Polity IV	59	www.cidcm.umd.edu/polity
Political Risk Services	161	www.prsgroup.com
Dépenses publiques et responsabilité financière	140	www.pefa.org
Reporters sans frontières	42	www.rsf.org
World Competitiveness Yearbook (annuaire de la compétitivité mondiale)	165	www.imd.ch
World Bank Governance Matters VII	47	http://go.worldbank.org/12K366TAA0

Instrument 4: cartographie micropolitique^{xvii}

Première étape: commencez par penser à un changement suggéré par la réforme. Il peut s'agir d'un changement majeur ou mineur. Même les changements mineurs intervenant, par exemple, dans la bureaucratie, l'agencement du mobilier, les heures de repas, etc., illustreront fort bien les effets du pouvoir et de la politique. Assurez-vous toutefois que le changement est important pour la réforme.

Deuxième étape: cartographie micropolitique: qui est qui?

i) En vous servant de la fiche de travail «Qui est qui?» ci-dessous, indiquez dans la première colonne, tous les intéressés et groupes qui sont impliqués dans l'exécution du changement et qui en sera affectés.

ii) Indiquez à présent dans la seconde colonne votre point de vue sur les intérêts de chacun de ces intéressés ou groupes. Lorsque vous réfléchissez à ces intérêts, il est utile de penser aux:

- droits acquis: salaire, ressources, perspectives de carrière, territoire, avantages, extra, etc.,
- intérêts idéologiques: engagements politiques ou philosophiques,
- intérêts propres: valeurs personnelles, sens de l'identité personnelle et professionnelle.

(iii) Notez enfin dans la troisième colonne ce qui vous semble être les principales sources de pouvoir de chaque intéressé ou groupe.

Individus/Groupe	Intérêts	Sources de pouvoir

Après avoir indiqué tous les individus ou groupes impliqués, ainsi que leurs intérêts et sources de pouvoir, précisez celles et ceux auxquels vous devez accorder une attention particulière. Si votre liste est longue, vous aurez peut-être l'impression qu'il serait préférable de « ne pas éveiller le chat qui dort» (autrement dit, qu'il serait préférable de laisser les choses telles qu'elles sont). C'est l'un des problèmes de

l'analyse de situations; elle peut conduire à la paralysie. Telle n'est toutefois pas notre intention ici: nous espérons vous donner le pouvoir d'agir en connaissant la politique et avec intégrité !

L'étape suivante vous aidera à poursuivre.

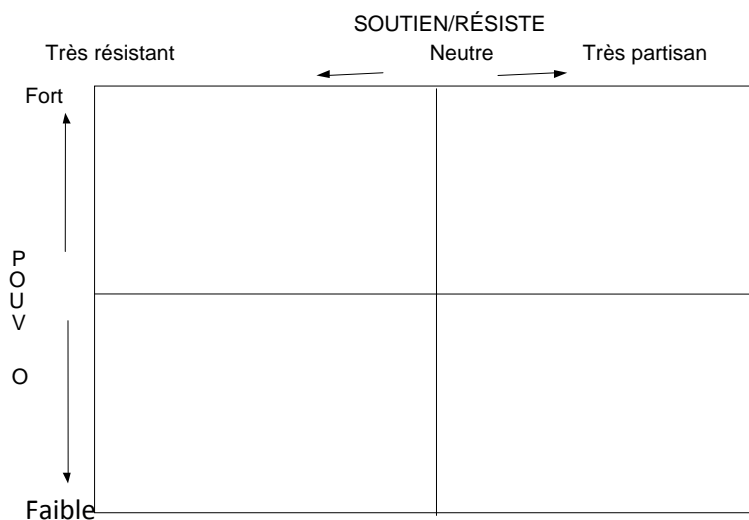
Troisième étape Examinez à présent l'*orientation* de chacun de vos intéressés ou groupes par rapport au changement auquel vous pensez. La deuxième feuille de travail ci-dessous a deux dimensions:

- (i) Soutenir/résister: l'intéressé ou le groupe soutient-il le changement ou y est-il résistant?
- (ii) Pouvoir: l'intéressé ou groupe a-t-il un pouvoir élevé ou faible dans cette situation?

Ceci révèle quatre positions:

Influent et partisan	Influent et résistant
Faible et partisan	Faible et résistant

À présent, indiquez vos intéressés ou groupes sur la feuille de travail. Vous pouvez soit simplement les assigner à l'un des quadrants, soit les positionner avec soin par rapport aux échelles verticales et horizontales.



Quatrième étape

Que donne votre image? Révèle-t-elle un soutien important en faveur de votre changement ou montre-t-elle de solides niveaux de résistance?

Dans ce dernier cas, devez-vous repenser vos idées ou réexaminer vos plans?

Si, comme cela se produit souvent, la représentation est équilibrée de manière plus harmonieuse, que pouvez-vous faire pour évoluer vers un plus grand soutien en faveur

de votre changement? Pouvez-vous approcher les intéressés ou les groupes, par exemple, pour

- Découvrir pourquoi les opposants résistent? Ont-ils bien compris les changements proposés? Quelles sont leurs objections? Existe-t-il une chose qu'ils aimeraient et qui pourrait changer leur orientation?
- Demander aux partisans influents d'approcher les opposants influents afin d'essayer de les attirer ou du moins de réduire leur résistance?
- Aider les partisans faibles à devenir plus influents? Les intéressés ou groupes figurant dans ce quadrant peuvent peut-être être regroupés afin de réduire l'isolement et de développer une mission et un sens d'identité commune? Peuvent-ils être encouragés à prendre la parole au cours des réunions? Est-il possible d'élever leur statut d'une manière quelconque?

Notes concernant le texte

- ⁱ «Practical Guide to Capacity Development in a Sector Context», Commission européenne, 2008
- ⁱⁱ Groupe d'évaluation indépendante, «Réforme du secteur public: qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison?», Banque mondiale, 2008
- ⁱⁱⁱ «Relevé le défi posé par le renforcement des capacités: évoluer vers de bonnes pratiques», lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, 2006
- ^{iv} Voir «*Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité*», OCDE/CAD, 2008
- ^v Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale, «*Réforme du secteur public: qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison?*» 2008, p. 23
- ^{vi} Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, «*Public Management Reform*», Oxford: Oxford University Press, 2^e éd. , 2004, p.17
- ^{vii} Groupe d'évaluation indépendante, «Réforme du secteur public: qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison?», Washington, Banque mondiale, 2008, pp. 40-41
- ^{viii} Voir l'encadré 2 sur les réformes du secteur public de Singapour
- ^{ix} Richard Common, «*Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*», Aldershot, Ashgate, 2001
- ^x Voir «*Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*», EuropeAid, document de référence 2, 2007
- ^{xi} Arthur A Goldsmith, «*Africa's Overgrown State Reconsidered: Bureaucracy and Economic Growth*», World Politics, 51:4, 1999 pp.520-546. Prenant onze États subsahariens, Goldsmith a estimé l'effectif total du personnel au sein du gouvernement central à 1 384 000 à la fin des années 1970 et à 1 264 000 au milieu des années 1990.
- ^{xii} Kieron Walsh, «*Public Services and market mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*», Basingstoke: Macmillan, 1995
- ^{xiii} Robin Gauld, «*Continuity Amid Chaos: Health Care Management and Delivery in New Zealand*», Otago University Press 2003, et «*Revolving Doors: New Zealand's Health Reforms*», Otago University Press, 2001
- ^{xiv} Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *op. cit.* p. 7
- ^{xv} John Halligan, «*Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand*», Public Policy and Administration, 22 (2), 2007
- ^{xvi} Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale, «*Réforme du secteur public: qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison?*», 2008, p. 75
- ^{xvii} Sylvie Trosa, «*La réforme de l'État: un nouveau management?*», Paris: Ellipses, 2008, p. 110