

La modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles

Pourquoi les pouvoirs publics réorganisent-ils leurs structures de travail ?

Combien de ministères ?

Qui décide de la date du changement ?

Pourquoi créer de nouveaux ministères ?

Créer des organismes indépendants : un levier pour la réforme ?

Organismes indépendants : quels résultats ?

Quels sont les nouveaux défis à relever en matière de gouvernance ?

Qu'avons-nous appris jusqu'à maintenant ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

De tout temps, les pouvoirs publics ont modifié leur structure pour s'adapter aux nouvelles priorités d'une société en mutation ou pour mieux gérer celles en cours. Ils ont aussi tiré parti des nouveaux moyens et de la meilleure gouvernance de la société en général pour confier certaines fonctions qui étaient traditionnellement exercées par le noyau du gouvernement à des organismes indépendants, voire les privatiser ou les sous-traiter.

L'un des facteurs qui ont exercé l'influence la plus profonde sur les structures des pouvoirs publics ces dernières années est la privatisation d'éléments du patrimoine de l'État. En une vingtaine d'années, la privatisation aura rapporté dans les pays membres de l'OCDE plus de US\$750 milliards. La privatisation, qui a commencé par les industries de transformation et le secteur bancaire, s'est poursuivie par les secteurs non concurrentiels de l'économie et ceux qui ont trait aux infrastructures, par exemple l'alimentation en eau ou les services publics de transport. Ces dix dernières années, les ventes dans le secteur des télécommunications ont constitué la principale source de recettes par privatisation dans les pays membres de l'OCDE. Toutefois, depuis 2000, les opérations de privatisation se sont ralenties du fait de la détérioration de la conjoncture économique et de la diminution du nombre des actifs à vendre dans les grands pays.

D'autres changements structurels de moindre ampleur ont consisté à créer de nouveaux ministères ou des sous-ministères, à fusionner des ministères ou départements, ou à les démanteler. À mesure que la société devient plus complexe et que la cadence des changements s'accélère, les pouvoirs publics doivent avoir recours plus souvent à cette forme de changement, mais il s'agit fréquemment de réformes à petite échelle qui n'ont pas de retentissement fondamental sur la manière dont l'administration travaille. La structure d'ensemble de la gouvernance est généralement restée la même.

Mais au cours des deux dernières décennies, quelques pays membres de l'OCDE ne se sont pas contentés d'adapter leurs structures aux situations nouvelles et ont commencé délibérément à faire du changement une

Cette Synthèse est la troisième d'une série consacrée à l'évolution du programme d'action en faveur de la modernisation et aux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour adapter leurs secteurs publics aux évolutions de leurs sociétés. La première Synthèse de la série, La modernisation du secteur public, envisage la question dans son ensemble, tandis que les autres approfondissent certains aspects particuliers de la modernisation, par exemple Axer la gouvernance sur la performance.

méthode applicable à l'ensemble des administrations publiques pour réformer leur performance et leurs valeurs. Le changement peut aller d'une modification de l'effectif du conseil des ministres et du nombre des ministères, à la création d'organismes indépendants des ministères principaux et la mise en place d'autorités indépendantes de régulation.

Ces nouveaux changements structurels dans les administrations publiques aboutissent-ils au résultat voulu ? Sinon, que peuvent faire les administrations publiques pour les rendre plus efficaces ? Cette Synthèse porte sur les tendances récentes de l'organisation des administrations publiques, les conséquences probables de cette évolution et les moyens de mettre au point de meilleures méthodes pour définir une politique dans ce domaine. ■

Pourquoi les pouvoirs publics réorganisent-ils leurs structures de travail ?

La réorganisation des pouvoirs publics répond le plus souvent à des préoccupations immédiates, tant internes qu'externes. Les considérations internes peuvent être politiques (récompenser un responsable politique en lui attribuant un ministère plus important, étoffer le conseil des ministres) ou viser l'amélioration de l'ensemble des processus et de la culture de gestion en subdivisant ou en fusionnant des ministères, ou en séparant l'élaboration des politiques de leur mise en œuvre.

Les contraintes externes peuvent venir d'une nouvelle priorité politique, comme ce fut le cas après l'attentat du 11 septembre 2001 dirigé contre les États-Unis. Cet événement a suscité des projets tendant à la création d'un ministère de la sécurité intérieure (*Department of Homeland Security*) et d'un organisme spécifiquement chargé de la sécurité dans les aéroports. Ces projets témoignent d'une tendance plus générale des pouvoirs publics : confrontés à une menace sécuritaire, ils ont tendance à recentraliser.

Les changements d'organisation peuvent aussi servir à signaler la volonté politique de s'attaquer à un problème, sans pour autant garantir que d'autres mesures seront prises. Dans certains cas, la réorganisation se substitue à des choix difficiles concernant la gestion et les priorités. La création d'une agence et l'attribution à ses travaux d'un statut prioritaire ne signifient nullement qu'ils seront de fait une priorité.

À long terme, un certain nombre de tendances sociales influent sur la façon dont les administrations publiques organisent leurs activités. Parmi ces tendances, on citera :

La diversification : L'orientation vers la mesure et le contrôle des produits plutôt que des moyens et des procédures va dans le sens d'une plus grande diversité organisationnelle. Certaines administrations publiques ont adopté le principe que si l'on peut contrôler les produits, le type d'organisation qui les produit a moins d'importance.

La spécialisation : Les compétences spécialisées sont de plus en plus nécessaires à mesure que la société et les administrations publiques deviennent plus complexes et que l'on attend de ces dernières qu'elles rendent aux citoyens des services plus personnalisés.

Les incitations : Une tendance nouvelle veut que l'on applique aux organisations publiques la théorie économique de l'influence qu'exercent diverses incitations sur les comportements individuels. De ce fait, les tentatives visant à modifier la culture du service public font de plus en plus souvent appel aux changements organisationnels.

Le renforcement de la confiance : Les pouvoirs publics modernes doivent veiller à ce que le public ait confiance dans leurs décisions. La communication prend tant d'importance que l'annonce d'une nouvelle structure organisationnelle devient tout un symbole. Les pouvoirs publics peuvent aussi se servir d'une nouvelle structure pour « se lier les mains » en mettant en place une organisation qu'il leur sera difficile de modifier par la suite. La pérennité des politiques représentées par la structure y gagne en crédibilité. Cette crédibilité, devenue indispensable aux responsables des politiques nationales, repose sur la persuasion plus que sur la contrainte.

La reddition des comptes : On considère de plus en plus généralement que le passage du contrôle des procédures à celui des performances n'est possible que si quelqu'un peut être tenu pour responsable de cette performance et si l'on peut modifier en conséquence les incitations qu'il subit. Ce remplacement du « fonctionnaire anonyme » par une responsabilité individuelle paraît faire pencher la balance en faveur des structures organisationnelles qui facilitent ce type de responsabilité. ■

Combien de ministères ?

Le nombre et la structure des ministères changent sans cesse. Lorsqu'ils arrivent au pouvoir, la plupart des gouvernements procèdent à une restructuration du conseil des ministres et modifient le nombre des ministères. Dans l'ensemble, la dimension et le nombre des ministères des pays membres de l'OCDE ont augmenté rapidement à partir de 1950, pour se stabiliser au milieu des années 80, et ils ont même diminué depuis dans certains secteurs de l'économie. Aujourd'hui, le cabinet ou le conseil des ministres compte de quinze à vingt personnes dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Le conseil des ministres proprement dit demeure restreint, mais les pays membres de l'OCDE ont le plus souvent adopté un modèle dans lequel les ministres sont assistés dans certains domaines par des ministres délégués ou des secrétaires d'État.

Cette stabilisation du nombre des ministres n'a rien de surprenant, car toute réforme radicale de l'effectif du conseil des ministres fait nécessairement apparaître quelque nouvelle faiblesse de la gouvernance. Un conseil restreint peut être plus maniable et plus efficace, mais il court aussi le risque de se montrer tyrannique. Un collège plus nombreux permet de représenter un éventail

d'intérêts plus complet, mais peut s'avérer incapable de prendre des décisions tranchées.

En général, pour bien fonctionner, un conseil avec de nombreux ministres devra pouvoir s'appuyer sur un centre politique et administratif puissant, un appareil de commissions bien organisé et des méthodes et structures administratives normalisées dans l'ensemble des ministères, tandis qu'un conseil avec un nombre moindre de ministres appelle des mécanismes de budgétisation et de financement compétitifs et efficaces.

Une comparaison des pays membres de l'OCDE fait apparaître une convergence non seulement du nombre de ministres siégeant au conseil, mais aussi de la gouvernance du conseil. Ainsi, à l'exception de la Nouvelle-Zélande, chaque ministère n'a qu'un représentant au conseil des ministres et la prise de décision est très similaire d'un pays à l'autre.

Lorsqu'un conseil des ministres atteint une taille et un modèle stable, il est impossible de conclure de façon générale à la supériorité des organisations plus larges sur les organisations restreintes ou inversement. Tout dépend de la nature des fonctions exercées, du contexte institutionnel général, des objectifs de gestion visés et de la culture de l'organisation.

Toutefois, en général, les organisations de taille restreinte permettent plus de précision et plus de transparence dans la reddition de comptes, mais l'expression de la collectivité est plus difficile. Les grandes organisations, elles, peuvent offrir des économies d'échelle et permettent de regrouper des services qui fonctionnent mal pour former des organes efficaces, mais peuvent prendre des décisions en interne qui devraient être prises au niveau des décideurs politiques. ■

Qui décide de la date du changement ?

L'intensité et la fréquence des changements de ce type qui touchent les structures organisationnelles varient beaucoup d'un pays à l'autre, mais une chose est certaine : les réorganisations sont plus fréquentes dans la période qui suit une élection.

Les ministères principaux qui exercent des fonctions régaliennes dans le gouvernement, notamment la défense, les finances ou les affaires étrangères, sont moins susceptibles d'être réorganisés, de même que les services centraux dont dépend le fonctionnement même de l'exécutif, comme par exemple le secrétariat général du gouvernement ou les services du budget. Rien d'étonnant à cela, car les coûts et les risques que présentent ces réorganisations pour le fonctionnement général des pouvoirs publics pourraient s'avérer trop importants par rapport à leurs avantages éventuels. Il se peut aussi que ces organes, qui sont les moteurs du changement, soient moins disposés à faire eux-mêmes l'objet des réformes.

D'autre part, parmi les domaines les plus exposés à la réorganisation institutionnelle se trouvent ceux qui ont trait aux principaux intérêts de la collectivité, comme

l'agriculture, la pêche, les industries extractives et manufacturières, le tourisme ainsi que la protection sociale. Certains analystes voient dans la refonte des institutions le résultat de l'influence exercée par les groupes de pression. Il ne fait guère de doute que ces groupes, notamment ceux qui sont liés à un parti politique, influent sur le choix des formes d'organisation, car les gouvernements peuvent choisir de favoriser les changements « visibles » des structures organisationnelles. Un rapport de la *State Services Commission* de Nouvelle-Zélande met en relief l'inégale influence qu'ont exercée les ministères chargés d'agir en faveur de certaines catégories de la population (ministères de la femme, des peuples du Pacifique, de la jeunesse, etc.) sur l'orientation de l'action publique. Même s'il est reconnu dans le rapport que ces catégories n'auraient pas été aussi bien représentées sans leur ministère, il reste que d'autres moyens auraient pu servir plus efficacement l'institutionnalisation de la priorité donnée à ces catégories. ■

Pourquoi créer de nouveaux ministères ?

L'exécutif peut créer des nouveaux ministères de toutes pièces ou par le découpage d'un ministère en deux organes distincts ou davantage. Chaque façon de faire comporte ses propres difficultés.

Il arrive souvent qu'un gouvernement crée un ministère, ou un secrétariat d'État auprès d'un ministère, pour signaler un nouveau domaine prioritaire de l'action des pouvoirs publics, comme cela a été le cas pour la condition féminine ou l'environnement ces dernières années. La plupart des pays ont institué des ministères spécialement chargés de l'environnement depuis les années 70. Ces nouvelles structures permettent de créer des capacités dans un nouveau domaine de l'action gouvernementale et offrent l'occasion de faire entrer dans l'administration publique des personnalités nouvelles, notamment celles qui détiennent des compétences dans le domaine en question. Toutefois, ces nouvelles structures peuvent rester en marge des processus de décision au sein du gouvernement, être placées sous l'autorité de ministres relativement inexpérimentés, et donc se retrouver en position de faiblesse dans les négociations gouvernementales.

Cependant, tout nouvel objectif gouvernemental prioritaire n'entraîne pas la création d'un ministère spécialisé. Tantôt les responsables d'un nouveau domaine se voient dotés d'un statut indépendant ou autonome, tantôt ils sont intégrés dans des ministères qui existaient déjà.

De plus, un nombre croissant de nouveaux objectifs prioritaires des pouvoirs publics mobilisent tous les secteurs de l'administration publique : c'est le cas du développement durable ou du développement régional. Il est difficile de confier des objectifs de ce type, qui appellent une étroite coordination entre les ministères existants, à un organe fonctionnel distinct. Rares sont les pays membres de l'OCDE qui ont mis en place des

Encadré 1. L'administration fédérale des États-Unis

Aux États-Unis, « agence » est un terme et un concept définis et employés de façon générique pour désigner l'ensemble des entités de l'exécutif.

Le cabinet n'est pas un organe doté d'une responsabilité collective. C'est une institution dont l'existence repose davantage sur la tradition que sur la loi. L'exécutif compte actuellement 14 départements ou ministères dont les responsables sont membres du cabinet. Les présidents récents ont usé de la prérogative les autorisant à inviter d'autres personnes à assister aux réunions en leur conférant le rang de « membre du cabinet ». De plus, les présidents, conscients des limites inhérentes à l'existence d'un cabinet institutionnalisé, cherchent depuis longtemps d'autres moyens de se procurer conseils et soutien politiques. Après la Seconde guerre mondiale, des sous-cabinets tels que le Conseil national de sécurité ont été mis en place, et d'autres conseils ayant pour membres, entre autres, des ministres ont été créés de façon sporadique.

Bien que le cabinet soit en principe l'organe officiel le plus proche du président, dans la pratique il est communément admis que ce dernier s'appuie davantage sur les services avec lesquels il est en contact direct et sur les fonctionnaires qui y travaillent, c'est-à-dire, le Bureau exécutif du président (*Executive Office of the President*). Il se compose actuellement du Bureau de la Maison blanche et d'environ 14 autres bureaux qui rapportent directement au président. Ils comprennent le Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*), le Conseil national de sécurité (*National Security Council*), le Bureau du représentant spécial pour le commerce (*Office of the Special Trade Representative*), le Bureau d'administration (*Office of Administration*), le Bureau chargé de la politique nationale en matière de lutte contre la drogue (*Office of National Drug Control Policy*) et le Conseil des conseillers économiques (*Council of Economic Advisors*).

En plus des ministères et du Bureau exécutif du président, il existe approximativement 60 « agences indépendantes ». Cette expression désigne les agences qui ne font pas partie d'un ministère exécutif. Les agences indépendantes sont des agences gouvernementales classiques qui sont soumises aux mêmes lois que les agences des ministères exécutifs, sauf dérogation spécifique. Les responsables des agences indépendantes rendent compte directement au président, en théorie du moins ; en fait, dans la pratique, il est rare que le président consacre du temps ou des ressources à la gestion des agences indépendantes ; il délègue généralement cette tâche aux vérificateurs budgétaires du Bureau de la gestion et du budget.

Source : Extraits de l'étude de cas rédigée par Ronald C. Moe dans *Les autres visages de la gouvernance publique*, OCDE, 2002.

ministères spécialisés pour traiter de ces domaines, les gouvernements préférant recourir à des mécanismes qui, s'ils revêtent de multiples formes, font essentiellement appel à la coordination. ■

Créer des organismes indépendants : un levier pour la réforme ?

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, le noyau du gouvernement se définit depuis toujours comme l'ensemble des ministères et des directions de l'exécutif placés sous l'autorité hiérarchique directe d'un ministre, ou du chef de l'État dans les régimes présidentiels. Ces lignes directes de responsabilité hiérarchique offrent un modèle de gouvernance simple et stable, dans lequel l'élaboration des politiques et la prestation de services incombent au gouvernement qui est explicitement tenu d'en rendre compte au Parlement et, en dernière analyse, au peuple. Les mêmes règles financières et de gestion, les mêmes modalités d'établissement des rapports s'appliquent en général à tous ces organes.

Au cours des deux dernières décennies, la situation s'est sensiblement modifiée du fait des transferts de compétences à des organismes indépendants du contrôle des responsables politiques, dotés de structures hiérarchiques différentes de celles des ministères à structure

classique et bénéficiant parfois de l'autonomie de gestion ou de l'indépendance de toute influence politique.

Les raisons qui expliquent la création de ces organismes sont de deux ordres : la recherche de l'efficacité et de l'efficience et, selon le type d'organisme, la légitimation de la prise de décision par une certaine indépendance de l'intervention politique directe.

Il n'existe pas de classification universellement admise des organismes indépendants qui diffèrent considérablement par leur organisation, leur statut juridique et leur degré d'autonomie de gestion ou d'indépendance du pouvoir politique. Cependant, les pouvoirs publics se sont essentiellement servis de trois méthodes pour affranchir ces organismes des ministères principaux.

La première méthode réside dans une structure de gouvernance et une hiérarchie différentes de celles d'un ministère à structure classique. La deuxième méthode consiste dans des modalités de contrôle différentes : les organismes indépendants sont totalement ou partiellement exonérés des règles habituellement applicables aux ministères à structure classique en matière de gestion, de financement et de personnel. Et la dernière consiste dans une certaine autonomie de gestion. Faute d'un terme convenu pour désigner ce phénomène, l'OCDE a forgé l'expression « gouvernance partagée ».

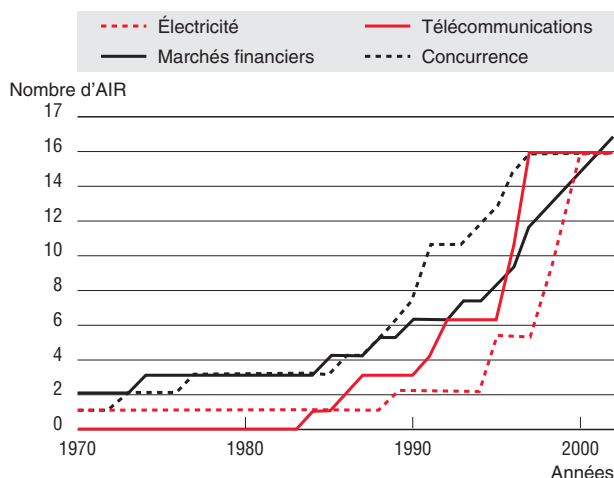
Ces organismes indépendants au sein de l'administration centrale représentent aujourd'hui de 50 % à 75 % des dépenses publiques et des effectifs du secteur public dans de nombreux pays membres de l'OCDE. Ce nouvel environnement institutionnel pose de nouveaux défis pour les autorités centrales qui doivent conserver la direction et le contrôle des administrations publiques.

Ces vingt dernières années, trois grandes tendances ont influencé le transfert de compétences aux organismes indépendants : une plus large autonomie de gestion accordée à certains organismes publics, l'apparition de nouvelles agences et la création d'autorités de régulation.

Dans de nombreux pays, l'administration centrale comprend des organismes distincts des ministères et départements à structure classique et auxquels s'appliquent un régime financier particulier et des règles différentes de gestion des ressources humaines. Dans certains pays, ces organismes sont dotés d'une personnalité juridique séparée ; dans d'autres, ils n'ont qu'une existence institutionnelle séparée. La plupart de ces organismes établis de longue date ont été créés au fil des ans, tantôt pour des raisons politiques, tantôt pour répondre à des impératifs de gestion. Certains sont régis essentiellement par le droit public (à titre d'exemple, on citera les « établissements publics administratifs » en France, « l'administration publique indirecte » en Allemagne, de nombreuses entités de la Couronne en Nouvelle-Zélande, les très anciennes « agences » en Suède, certains « organismes publics non ministériels » au Royaume-Uni), alors que d'autres sont essentiellement de droit privé (entreprises publiques, entreprises parapubliques). Toutefois, depuis quelques années, l'autonomie de gestion dont bénéficient ces organismes a été élargie au moyen de dispositions contractuelles avec le ministère de tutelle, d'une gestion axée sur les produits et les résultats, et de l'élaboration de budgets pluriannuels.

Un certain nombre de pays ont récemment créé ce que l'on peut appeler des « agences ». Ce sont des organismes qui restent le plus souvent des organes ministériels et ne sont donc pas dotés de personnalité juridique séparée. Ils sont gérés selon des dispositions contractuelles précises, placés sous tutelle, et bénéficient d'un contrôle des ressources très assoupli. Ils sont spécifiquement dédiés à la prestation des services car les pouvoirs publics, soumis de plus en plus à la contrainte des performances, ont éprouvé la nécessité de recentrer la responsabilité individuelle des agents et des organisations elles-mêmes. Ces réformes sont de portée très variable. Depuis 1988, le Royaume-Uni a créé 131 organismes ministériels dont les effectifs représentent plus des trois quarts de la fonction publique. Aux Pays-Bas, il est prévu que d'ici à 2004, 80 % des fonctionnaires travailleront dans ce type d'organisme. D'autres réformes de moindre envergure, par exemple les « centres de responsabilité » en France ou le programme des organisations orientées vers la performance aux États-Unis, portent sur un nombre d'organismes restreint. D'importantes réformes ont aussi été conduites en

Graphique 1. Les autorités indépendantes de régulation (AIR) dans la réglementation économique



Note : Les données portent sur les États membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège et la Suisse.
Source : Gilardi (2003) : *Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe*.

Corée, par exemple, où les 23 organismes ministériels créés depuis 1999 emploient aujourd'hui plus de 5 000 agents et représentent 7 % du budget de l'État.

Le nombre de régulateurs indépendants, avec les pouvoirs délégués pour mettre en œuvre des politiques spécifiques, a lui aussi augmenté sensiblement dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE. Cette tendance a accompagné le mouvement de privatisation et de déréglementation qu'ont connu les pays membres de l'OCDE depuis le début des années 70. De nombreux pays ont ou vont mettre en place de nouveaux mécanismes de régulation axés sur le marché pour les appliquer aux services publics comme l'électricité et l'eau, les télécommunications, les services financiers et les domaines social ou environnemental. ■

Organismes indépendants : quels résultats ?

Dans le cas des organismes qui exercent leurs activités avec une certaine autonomie de gestion, diverses études internes de l'administration mettent en évidence une amélioration de l'efficacité et de l'efficacé ou une profonde transformation culturelle. Selon le dernier rapport du Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont accompli des « changements révolutionnaires » dans la culture, les procédures et la responsabilité dans les services mêmes de l'administration centrale, ainsi que de « véritables progrès dans les prestations servies aux clients et un recentrage sur les résultats et l'organisation des activités. » En 2002, une évaluation des nouveaux modèles d'organismes conduite par le gouvernement des

Pays-Bas a conclu que cette forme d'organisation contribue réellement à améliorer l'efficacité.

On notera aussi que, sur les 50 dernières années, seuls quelques organes autonomes ont été réintégrés dans l'organigramme central classique. Nombre de pays essaient différentes formes d'organisation pour trouver les dispositions institutionnelles qui répondent le mieux à leurs besoins propres, mais aucun ne remet en cause le principe qui veut que certains secteurs essentiels du noyau du gouvernement soient indépendants. Le débat est aujourd'hui centré sur la définition des dispositions institutionnelles qui concilient le mieux autonomie et contrôle.

Quant aux régulateurs indépendants, une récente étude de l'OCDE montre qu'ils représentent une option institutionnelle prise très au sérieux dans la gouvernance moderne de régulation et qui passe aujourd'hui pour une solution plus efficace que les ministères sectoriels, du moins dans les pays où le marché est bien organisé. Les régulateurs indépendants sont utilisés depuis de nombreuses années aux États-Unis et au Canada, mais ils sont généralement moins fréquents ailleurs. Ce type d'organisation institutionnelle est désormais adopté par un plus large éventail de pays. Il est désormais établi que la réforme de la régulation a joué en faveur de l'efficacité à travers la concurrence, et a amélioré la transparence et la responsabilité des interventions publiques en séparant le propriétaire de l'autorité de régulation et en déléguant la mise en œuvre de réglementations à des institutions réglementaires opérant indépendamment des activités courantes des pouvoirs publics. ■

Quels sont les nouveaux défis à relever en matière de gouvernance ?

On constate de plus en plus que les pays membres de l'OCDE qui ont délégué nombre de compétences aux organismes indépendants se penchent maintenant sur les difficultés qui en découlent. A ce jour, ils ont fait état des principaux problèmes suivants liés à la gouvernance partagée :

- La multiplicité des formes nouvelles d'organisation et de structures de gouvernance, des régimes de gestion et des procédures de reddition de comptes donne une image floue des modalités de fonctionnement du système. Les ministères sont obligés d'adapter leurs mécanismes de pilotage et de contrôle à des types d'organismes trop nombreux. Le contrôle d'ensemble du Parlement s'en trouve affaibli et la confiance des citoyens dans le système risque d'en pâtir du fait de sa complexité qui le rend difficile à comprendre.
- La délégation des compétences à des organismes indépendants a compliqué la coordination des tâches des administrations publiques. La cohérence de l'administration publique souffre d'un manque de coordination, non seulement dans la définition des objectifs, mais aussi dans le fonctionnement des

organismes qui doivent atteindre ces objectifs. Le manque de coordination risque à terme de se traduire par des chevauchements et des redondances d'activités, ce qui serait d'autant plus préjudiciable que les organismes indépendants sont plus difficiles à restructurer que les services ministériels classiques.

- De plus, et c'est sans doute le plus important, la gouvernance partagée comporte des risques pour le contrôle démocratique et la responsabilité. Lorsque les organismes sont soustraits à toute surveillance immédiate et présentent une structure de gouvernance plus complexe qui fait appel à d'autres parties prenantes que les ministères de tutelle, le contrôle politique de ces organismes risque d'en pâtir. Faute d'un pilotage adapté, les organismes indépendants pourraient suivre des politiques favorables à leurs intérêts propres sans tenir compte des impératifs politiques. De plus, les règles budgétaires et de gestion axées sur les produits et les résultats exigent que les organismes de tutelle disposent d'importants moyens dans ces domaines, auxquels ils sont rarement préparés dans la plupart des cas. Outre le risque de ne pas pouvoir diagnostiquer la non performance, cette situation peut aussi se traduire par une montée de la corruption.

Toutefois, ces risques ne s'appliquent pas à tous les types d'organismes indépendants. Ils varient très sensiblement selon leurs caractéristiques institutionnelles.

De l'expérience acquise par les pays membres de l'OCDE, on peut tirer quelques conclusions sur les conditions essentielles qui permettront, dans la plupart d'entre eux, l'instauration d'un système de gouvernance partagée efficace et durable. Parmi ces conditions, on citera un cadre juridique et institutionnel solide qui limite le nombre des types d'organismes indépendants, les dote d'un fondement juridique précis et justifie toute dérogation aux règles énoncées. Il importe aussi de donner à chaque institution une structure soigneusement élaborée, qui prévoit notamment l'évolution progressive vers l'indépendance. Tous les organismes ne seront pas prêts en même temps à exercer leurs activités en toute indépendance des ministères traditionnels, qui doivent notamment s'assurer que les organismes disposent d'un nombre suffisant de responsables prêts à cette indépendance dans un environnement axé sur les résultats. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans les petits pays.

Il se peut aussi que les ministères chargés de suivre les organismes indépendants soient plus lents que ces organismes nouveaux à s'adapter à la gestion axée sur la performance, ce qui pose un véritable problème pour mettre en place un système efficace de gouvernance partagée.

Quoi qu'il en soit, le renforcement des moyens d'action demande du temps. Il faut des mois, et souvent des années, pour transformer une partie de la structure hiérarchisée d'un ministère à structure classique en un organisme indépendant efficace et pour que le ministère de tutelle soit en mesure d'en assurer correctement le

pilotage. Pour que tout fonctionne bien, l'initiative ne peut pas venir uniquement du sommet. Tout dépend de la coopération et d'un apprentissage mutuel. ■

Qu'avons-nous appris jusqu'à maintenant ?

- Du fait que d'autres institutions dans la société évoluent plus rapidement qu'autrefois, le changement structurel devient plus fréquent aussi dans les administrations publiques, même si l'ampleur et le nombre des privatisations – principale évolution de l'organisation des pouvoirs publics au cours des deux dernières décennies – ont récemment diminué. Ce mouvement est appelé à s'accélérer à nouveau si se maintient la tendance actuelle qui fait du changement structurel un levier pour le changement de la gestion et un signal politique.
- La plupart des pays membres de l'OCDE ont créé, en fonction des besoins, des organismes non marchands en dehors du noyau du gouvernement, ce qui aboutit à un « zoo » administratif. Cet état de choses réduit la transparence des pouvoirs publics aux yeux du citoyen et risque de compromettre les contrôles et la responsabilité à l'intérieur de l'administration. Quelques pays membres de l'OCDE ont résolu ce problème en adoptant une législation cadre qui définit les différentes structures organisationnelles possibles dans le secteur public et en fixe les règles de gouvernance.
- Le changement structurel peut être un puissant levier de réforme, mais il comporte aussi certains risques. L'intérêt politique de signaler le changement au moyen de la réorganisation se concrétise souvent à court terme, alors que les coûts réels se manifestent plus tard. Les réorganisations troublent l'attention du personnel, accentuent son sentiment d'insécurité et détournent l'attention des responsables des difficultés immédiates. Si d'importants changements surviennent dans le personnel, le temps requis pour procéder à de nouvelles nominations peut coûter fort cher et l'on risque aussi de perdre la mémoire institutionnelle, les réseaux et les valeurs.
- Les conséquences du changement structurel dépassent parfois l'intention initiale et peuvent influencer non seulement sur la prise de décision et la culture de gestion de l'organisation visée, mais aussi sur la prise de décision dans l'ensemble du secteur public. Les pouvoirs publics doivent donc être conscients des coûts directs et indirects lors de l'adaptation de l'appareil gouvernemental à l'évolution de la situation nationale, ainsi que des alternatives possibles. Il importe donc de veiller à ce que les conditions pour la création de nouvelles organisations soient strictes, que les contraintes applicables aux différentes formes d'organisation soient, le plus souvent possible, précisées dans la législation et que les autres solutions

possibles soient pleinement prises en considération. Parmi ces autres solutions, il faut citer l'amélioration de la prise de décision, la gestion axée sur la performance, la responsabilité et le contrôle, la conception des programmes, les procédures de gestion administrative et financière, les niveaux des ressources et le leadership.

- Les tendances politiques à fusionner ou à séparer les fonctions du secteur public, à mesure que les portefeuilles ministériels sont remaniés et en fonction de considérations politiques, semblent devoir s'intensifier parce qu'elles s'intègrent désormais à la panoplie gouvernementale de persuasion de l'opinion publique. Pour que la fonction publique soit à même de s'adapter à ces changements sans perte inutile de ses moyens de servir l'État et le public, il importe que les fonctionnaires de haut rang puissent assumer d'autres fonctions à l'intérieur de l'organisation et qu'il existe une certaine culture du service public dans son ensemble qui transcende la diversification des ministères et des départements individuels.
- Il importe aussi de se rappeler que les changements apportés aux structures organisationnelles ne garantissent pas, à eux seuls, une évolution de la gestion. Par exemple, la séparation d'un ministère en plusieurs entités ne peut, en elle-même, induire une gestion plus concentrée et plus précise si d'autres mesures d'incitation ne sont pas mises en place. Pour réaliser les objectifs des changements de structures, il faut des dirigeants dynamiques, capables de conduire une action déterminée pour aligner les politiques, les méthodes et, en fin de compte, les motivations des agents sur les finalités mieux comprises de l'action publique.
- On a récemment procédé, avec un succès notable, à la création massive d'agences au sein du secteur public dans trois pays membres de l'OCDE : la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Cette démarche est appliquée depuis bien plus longtemps dans les pays scandinaves et notamment en Suède. Deux remarques essentielles s'imposent à cet égard. D'abord, ces organismes indépendants ont été créés et gérés par ces pays de façon très différente. Ensuite, leur réussite dépend dans une très large mesure de la nature des traditions politiques et administratives dans lesquelles elles s'inscrivent. La même structure organisationnelle, placée dans un autre contexte institutionnel, donnera des résultats différents. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur les travaux que l'OCDE consacre à la modification des structures organisationnelles, veuillez prendre contact avec Elsa Pilichowski, e-mail : Elsa.pilichowski@oecd.org; tél. : + (33 1) 45 24 76 12 ■

Références

- OCDE (2002), *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris, ISBN 9264298924.
- OCDE (2002), «Tendances récentes des privatisations dans les pays de l'OCDE », *Tendances des marchés des capitaux n° 82, juin*, OCDE, Paris, ISSN 0378-651X.
- OCDE (pas encore disponible), *La privatisation des entreprises publiques : panorama des politiques et des pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, ISBN 9264105131.
- OCDE (à paraître), *Régulateurs indépendants, enjeux politiques et conception institutionnelle*.
- Cabinet Office, Royaume-Uni (Crown copyright, 2002), *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*, consultable à l'adresse suivante : www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies.
- Fabrizio Gilardi (2003), *Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, communication au séminaire « The Internationalization of Regulatory Reforms », Center for the Study of Law and Society, University of California at Berkeley, 25 et 26 avril 2003.
- Derek Gill (2002), « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, numéro 1.
- Salvatore Schiavo-Campo et Pachampet Sundaram (2001), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Banque asiatique de développement.
- Sally Washington (1998), « Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the Quality of Policy Advice », *Working Paper No. 4*, State Services Commission, consultable à l'adresse suivante : www.ssc.govt.nz/working-papers.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**

www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecdemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm