



vigie

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
RECHERCHES La recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique	4
PARUTIONS	6
TENDANCES Un nouvel horizon pour la planification et la gestion budgétaire	8
COUP D'OEIL La gestion du risque, un outil au service des gouvernements	10
RÉFÉRENCES	12

VIGIE PLUS

Vous découvrez un *Vigie* passé à la vitesse supérieure. Le premier numéro à vous être offert sous cette présentation. Je n'aurais garde cependant de l'appeler « Nouveau Vigie ». Car *Vigie* demeure, fidèle à sa vocation. C'est toujours une lettre bimestrielle qui rassemble des nouvelles brèves sur les réformes et les changements de la gouvernance à travers le monde et de courts résumés d'ouvrages et de documents parus récemment sur l'administration publique.

Sur ce plan là, *Vigie* ne déroge pas à sa règle d'or : concision, précision, prévision. Ses lecteurs familiers ne se sentiront pas trahis. Au contraire, car toujours avec le même souci de diffuser une information utile, rapide et efficace, *Vigie* s'enrichit de nouvelles rubriques. Dans « Repères » et « Références » sont réunis les morceaux choisis du bulletin d'actualités Observgo émis électroniquement chaque semaine par l'équipe de veille de L'Observatoire de l'administration publique.

Avec « Recherches », L'Observatoire entend tenir ses abonnés avertis de ses activités et plus particulièrement du travail de ses chercheurs. La rubrique « Tendances », comme son nom l'indique, dévoile, par champ d'activité, les principales évolutions à prévoir. « Coup d'œil » enfin, permet d'approfondir l'un de ces domaines en devenir.

Ainsi, pensons-nous répondre plus pertinemment et plus complètement aux attentes de toutes celles et tous ceux, de jour en jour plus nombreux, auxquels les publications de L'Observatoire livrent les savoirs et les jalons indispensables à leur réflexion et à leur action.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Volume 6 | numéro 5 | novembre 2003

Politique fiscale

JAPON

Ce rapport décrit plus largement le contenu du « *Policy Guidance* » et avance des propositions pour un système d'imposition pour le Japon dans une perspective à la fois à moyen et à long terme. L'objectif est que, sur la base de ces propositions, s'ouvre au sein de la population un débat constructif sur la reconstruction d'un système fiscal pour le futur.

« *A Sustainable Tax System for Japan's Aging Society* »

<http://www.mof.go.jp/english/tax/commission/e030617a.htm>

Gestion publique

NOUVELLE-ZÉLANDE

Il est de plus en plus évident que l'application des principes du Nouveau Management Public (NMP) se focalise autour de trois approches: d'abord, une emphase nouvelle sur les valeurs du service public et sur les comportements éthiques, puis, un regard neuf sur le moyen de renforcer les services centraux gouvernementaux et enfin, l'application des principes de bonne gouvernance dans les affaires, l'économie et le management public. Cet article met en perspective l'émergence de ces trois thèmes avec le cadre conceptuel du NMP et l'essor des agences.

« *Post-New Public Management Themes in Public Sector Governance* »

<http://www.ssc.govt.nz/wp17>

Développement économique

NOUVEAU-BRUNSWICK

L'Équipe Commerce Nouveau-Brunswick est le fruit d'un partenariat entre des organismes gouvernementaux et a pour but de stimuler l'activité d'exportation au Nouveau-Brunswick. Ce partenariat permet aux exportateurs actifs ou éventuels de bénéficier de divers programmes et services en matière de commerce.

<http://www.ecnb.ca/fmain.asp>

Éducation

FRANCE

Le 15 septembre 2003, le gouvernement français a installé la Commission du débat national sur l'avenir de l'école. La Commission entendra les syndicats d'enseignants, les associations de parents, les entreprises, les salariés et les élus. Elle devra aboutir à un « diagnostic partagé » qui permettra au Gouvernement de réviser la loi d'orientation de 1989, sur laquelle repose aujourd'hui le système éducatif. Il a d'autre part été décidé la création d'un site Internet consacré au débat national sur l'avenir de l'école. Ce site dédié, grand public, facile d'utilisation, permettra à l'internaute d'être acteur à part entière en lui donnant la possibilité de s'exprimer et d'être informé au jour le jour.

<http://www.debatnational.education.fr>

Gouvernement électronique

UNION EUROPÉENNE

Les organisations du secteur public doivent améliorer l'efficacité, la productivité et la qualité de leurs services, avec, cependant, des budgets inchangés, voire en réduction. Les technologies de l'information et des communications (TIC) peuvent aider les administrations publiques à relever ce défi. L'accent ne doit cependant pas être mis sur la technologie, mais plutôt sur l'utilisation des TIC associées à des changements au sein de l'organisation et à l'apprentissage par le personnel de nouvelles aptitudes. Ainsi le e-gouvernement permettra-t-il d'améliorer les services publics, de renforcer les processus démocratiques et d'aider au déploiement des politiques publiques.

« Le rôle de l'administration en ligne pour l'avenir de l'Europe »

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_fr.pdf

Développement économique

ROYAUME-UNI

La création d'entreprises au sein de communautés désavantagées recevra une aide de plus de six millions de livres sterling venant d'un fonds spécial appelé « *Phoenix Fund* ». Ce fonds permet aux nouvelles entreprises de surmonter l'absence d'assistance habituelle dans ces communautés. Depuis 1999, le fonds a alloué plus de cent millions de livres sterling d'aide.

Communiqué de presse

<http://www.pm.gov.uk/output/page4642.asp>

Site du Small Business Service

<http://www.sbs.gov.uk/>

ALLEMAGNE

PASSERELLES VERS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Même si elle demeure sans conteste une des économies les plus puissantes du monde, l'économie allemande tourne au ralenti. L'intégration de l'ancienne République Démocratique, la rigidité des systèmes sociaux et un creux démographique se conjuguent et contribuent à détériorer le marché de l'emploi. Pour réduire un taux de chômage devenu préoccupant, le gouvernement a lancé un plan en cinq étapes : (1) « le triangle magique de la politique financière », baisse des impôts, réduction de la dette, investissement pour la recherche, l'éducation, la famille et les infrastructures; (2) des programmes d'incitation et d'aide au retour à l'emploi pour les chômeurs; (3) une meilleure prise en compte de l'intérêt des entreprises dans les séances de négociations collectives; (4) une planification à long terme de l'emploi au sein des entreprises qui considèrent également toutes les couches de la population, les anciennes et les plus jeunes; (5) l'émergence d'un consensus social. Aucune de ces politiques ne peut à elle seule résoudre le problème du chômage. Menées de front, elles permettront d'améliorer la situation sous réserve que la croissance soit au rendez-vous.

« *Bridges to the Labor Market* »

<http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/wirtschaftsbericht-03-e.property=pdf.pdf>

FINLANDE

PROFESSIONNALISATION DU MANAGEMENT DANS LES SERVICES CENTRAUX

Un groupe de travail du ministère des Finances finlandais a déposé un plan stratégique pour le développement du management dans les services centraux de l'État pour la période 2002-2012. Les objectifs de cette stratégie sont tout entiers contenus dans cette formule : « un management professionnel garantit la productivité, le bien-être et le constant renouveau des unités opérationnelles du gouvernement. Le développement systématique du management assure la crédibilité des futurs leaders et leur adhésion à une culture de management commune. » La réforme du management proposée par le groupe de travail, dégage les perspectives suivantes : le temps passé dans un emploi d'encadrement supérieur ne pourra pas excéder huit années; les contrats des personnels d'encadrement seront conclus pour une durée de quatre ans, réévalués chaque année et revus entièrement six mois avant leur terme; le management à l'échelon gouvernemental central sera développé à partir d'un modèle unique conjuguant compétences objectives et principes de mise en oeuvre pour chaque cible de l'unité; l'efficacité et le leadership seront évalués sur la base d'un cadre commun; le développement et la mobilité du management seront encouragés.

« *Towards Professional Management in Central Government* »

<http://www.financeministry.fi/tiedostot/pdf/en/41806.pdf>

ROYAUME-UNI

L'AUDIT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les gouvernements sont de plus en plus souvent appelés à coopérer avec le secteur privé pour la délivrance des services aux citoyens. À cela, plusieurs raisons : dans certains cas, le secteur privé peut, en étant capable de fournir les services à un meilleur coût, être plus efficace que le secteur public; le secteur privé peut également venir en aide à l'État en partageant avec lui le coût des investissements lourds en matière d'infrastructures; enfin, de la même manière, l'État peut vouloir partager avec un partenaire privé les risques liés à une demande pour un service difficile à évaluer. Ainsi, les partenariats public/privé (PPPs) peuvent-ils épauler un programme de restructuration économique qui aurait pour but d'encourager l'entreprise privée à créer des emplois dans des milieux accusant un fort taux de chômage, ou encore permettre d'accroître les revenus des actifs de l'État en les exploitant plus efficacement. La coopération entre public et privé prend de multiples formes : *joint ventures*, franchises, concessions, projets d'investissement financés à même des fonds privés, privatisations, participation minoritaire de l'État dans un capital privé, tests de concurrence sur un marché donné, utilisation des méthodes du privé dans les organisations publiques.

« *Guidelines on best practice for the audit of risk in public/private partnerships* » National Audit Office

<http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/pppdraft.htm>

COLOMBIE-BRITANNIQUE

CRÉATION D'UN CENTRE DU LEADERSHIP

En réponse aux employés du secteur public qui souhaitent disposer d'un fort leadership qui garantisse l'avenir du secteur public, le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait d'un « leadership proactif et visionnaire » un des six principaux objectifs du Renouveau du service public et du plan gouvernemental pour les ressources humaines. À la poursuite de cet objectif, il a créé le Centre du leadership. Le Centre dispense ou coordonne, dans le domaine des ressources humaines, un large éventail de politiques, de programmes et de services à l'intention d'environ 1100 professionnels ou gestionnaires confirmés. La planification de la relève, la gestion de la performance des gestionnaires dans le cadre des objectifs gouvernementaux, le recrutement et le repérage des meilleurs leaders, le développement des compétences professionnelles par une formation orientée stratégiquement vers les objectifs de l'organisation, sont des exemples des interventions du Centre. Le Centre est également responsable de l'organisation de forums et de la remise des prix portant sur le leadership. Bien qu'il soit une organisation distincte, le Centre du leadership travaille en étroite collaboration avec l'Agence de service public de la Colombie-Britannique.

British Columbia leadership Center

<http://www.leadershipcentre.gov.bc.ca/>

Quel gouvernement peut prétendre aujourd'hui servir convenablement les citoyens de son pays en restant sourd et aveugle aux mutations de l'action publique! C'est pour que l'administration publique québécoise se situe au plan international et détienne les savoirs et les repères utiles à son action que L'Observatoire de l'administration publique recueille et analyse, depuis dix ans, l'information disponible à travers le monde en matière de gouvernance.

*L'engagement décrit avec
précision les termes de l'accord*

LA RECHERCHE COMMANDITÉE À L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Par Jacques Auger

Jacques Auger est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec et coordonnateur de la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique

jacques_auger@enap.ca

L'Observatoire de l'administration publique effectue, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques étrangères ou québécoises.

Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action.

L'Observatoire propose également aux institutions commanditaires, en fonction de leurs besoins, d'orchestrer un service personnalisé de veille.

LE CONTRAT

L'engagement signé par les deux contractants décrit avec précision les termes de l'accord : définition du mandat, champ de la recherche, résultats attendus, type de prestations, encadrement tarifaire, obligation de confidentialité, etc.

LES THÉMATIQUES

Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public/privé, éthique, etc.

Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

LES PRODUITS

Les principaux rapports de recherche sont :

L'analyse comparative : fiches synthèses (une par administration), analyse descriptive, présentation des résultats, tableau synthèse, constats, documents de support.

L'analyse de problématiques : description de la problématique, évaluation de l'ampleur du problème, identification des éléments explicatifs, constats issus de l'analyse, documents de support.

Le dossier comparatif : analyse générale et principales tendances, études d'administrations étrangères, constats issus de l'analyse, documents du support.

L'enquête : élaboration du questionnaire, entrevues avec les acteurs québécois ou étrangers, analyse des données, présentation des résultats, constats, tableau synthèse, documents de support.

L'analyse critique de documents, rapports ou programmes : revue de littérature et analyse critique, comparaison avec le contexte québécois, présentation des résultats, constats, documents de support.

La session de transfert d'information (en option aux recherches précédentes) : présentation des résultats d'étude sur « power point », constats, animation, discussion.

Les capsules de veille (peuvent s'ajouter ou se combiner aux études précédentes) : production, selon une périodicité arrêtée par les contractants, de résumés électroniques ou de courts dossiers (150-300 mots) sur un sujet ou un thème d'intérêt pour le client, analyse du contenu et identification de la plus value.

LES INTERVENANTS

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur une équipe permanente composée de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Enfin, il mobilise des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens de l'administration publique ou universitaires spécialistes du management public.

Au sein de l'École nationale d'administration publique du Québec, les chercheurs de L'Observatoire ont à leur disposition une bibliothèque spécialisée dans le domaine de l'administration publique ainsi qu'un accès à un grand nombre de banques de données nationales et internationales.

LES PARTENAIRES

Depuis plusieurs années, la plupart des ministères et organismes publics ont fait confiance au savoir-faire de L'Observatoire de l'administration publique. Parmi eux, on retiendra à titre d'exemples :

- le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec
- le Secrétariat aux organismes gouvernementaux (ministère du Conseil exécutif)
- le Vérificateur général du Québec
- le ministère du Revenu
- le ministère de la Santé et des Services sociaux
- le ministère du Développement économique et régional
- le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs
- le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
- le ministère de la Justice
- la Commission de la capitale nationale du Québec
- Développement économique Canada
- le Centre francophone de recherche en informatisation des organismes (CEFRIO)

FORMATION À LA VEILLE

Le 22 octobre 2003 a eu lieu à Québec la première formation dispensée par L'Observatoire de l'administration publique sur l'« Introduction à la veille dans l'administration publique ». L'évaluation faite auprès des onze participants en provenance de différents ministères a révélé un taux de satisfaction très élevé, confirmant ainsi que l'expérience acquise depuis dix ans par L'Observatoire en matière de veille peut désormais être mise à profit par tous les veilleurs de l'administration publique.

Destinée aux gestionnaires et aux professionnels de la fonction publique et des réseaux, cette formation vise à les familiariser avec la fonction de surveillance de l'environnement dans un contexte public. Elle les sensibilise à l'art d'utiliser de l'information environnementale dans une perspective de gestion tactique et stratégique dans l'administration publique.

Pour plus de renseignements sur cette formation, reportez-vous à l'adresse suivante :

<http://www.enap.ca/enap-fra/organisations/perfectionnement/index.html>

Ou contactez son responsable : Pierre Giard, professeur associé et coordonnateur aux réseaux.

Téléphone : (418) 641-3000, poste 6123

pierre_giard@enap.ca

DANEMARK

PROMOUVOIR L'ENTREPRENEURSHIP

Le gouvernement danois vient de publier un plan d'action intitulé : *Promoting Entrepreneurship*. L'ambition du gouvernement est que le Danemark rejoigne, aux alentours de 2010, l'élite des pays européens en matière « d'entrepreneuriat ». Dans le futur, la croissance économique, la prospérité et l'emploi n'iront pas de soi. Ils réclameront des efforts concertés de la part de tous, une économie dynamique et une forte productivité. Ils exigeront une vigoureuse culture « entrepreneuriale » et, de la part des entrepreneurs, un engagement ferme. Dans cette perspective, le gouvernement danois entend mettre en place les conditions de succès en prenant plusieurs initiatives nouvelles et concrètes destinées à encadrer et appuyer les nouveaux entrepreneurs. Ces initiatives offrent de meilleures opportunités aux individus pour démarrer eux-mêmes une entreprise, grâce à une plus forte assistance accordée aux nouvelles compagnies.

Ministry of Economic and Business Affairs. «*Promoting Entrepreneurship – A plan of action* ». Copenhague – Danemark. Août 2003.

<http://www.oem.dk/Publikationer/html/english/ivaerksaetter/ren.pdf>

ÉTATS-UNIS

COÛTS ET BÉNÉFICES DES RÉGLEMENTATIONS FÉDÉRALES

Le rapport au Congrès sur les coûts et les profits des réglementations fédérales et les mandats inappropriés des divers paliers de gouvernement fait état, entre 1992 et 2002, de 107 réglementations fédérales dont on estime qu'elles auraient coûté annuellement entre 36 et 42 milliards de dollars et rapporté annuellement entre 146 et 230 milliards de dollars. Dans le but d'améliorer les effets de ces réglementations, les rapporteurs proposent plus de 1700 ajouts, modifications ou retraits touchant à 316 règlements distincts. Ils ont créé en outre à l'intention des agences, une nouvelle grille d'analyse qui met l'accent sur le rapport coût/efficacité, le calcul des probabilités de l'impact des futurs règlements et l'évaluation systématique à la fois qualitative et quantitative des revenus et des coûts. Les auteurs du rapport rappellent par ailleurs que le principe de précaution doit jouer un rôle de plus en plus important compte tenu des risques émergents en matière de santé, de sécurité et d'environnement. Ils consacrent une analyse particulière aux coûts et aux gains des mesures prises dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Office of Management and Budget – Office of Information and Regulatory Affairs. «*Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities* ». Washington. 2003.

http://www.whitehouse.gov/omb/infoereg/2003_cost-ben_final_rpt.pdf

INTERNATIONAL

UNE APPROCHE COMPARATIVE DE LA GESTION DE LA PERFORMANCE

L'expérience de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis en matière de gestion de la performance, ne peut se comprendre sans porter une attention particulière aux contextes différents de ces trois pays. En effet, si les mots sont les mêmes, le sens qu'on leur donne est parfois différent. La raison en est, s'agissant de la performance, la multiplicité des approches. Il existe au moins trois visions : la première négative, antigouvernementale, la deuxième neutre, qui insiste sur le changement nécessaire et la troisième positive qui réaffirme la valeur de l'impôt et met l'accent sur l'imputabilité. L'article compare la gestion de la performance dans les trois pays à partir de plusieurs analyses sur le contexte institutionnel, les structures administratives, les processus de fixation des objectifs, les résultats dans le temps, la réalité des investissements dans les systèmes d'information, les valeurs prédominantes, les mesures de mise en œuvre de la responsabilité, etc. Il fournit des exemples du cadre d'action et des initiatives prises, relève des différences contextuelles mais aussi des dynamiques partagées. L'auteur évoque à ce propos les « tensions normales » du système, tensions encore largement ignorées par ceux qui prônent le développement de la gestion de la performance.

Radin, Beryl A. « A Comparative Approach to Performance Management : Contrasting the Experience of Australia, New Zealand, and the United States ». In *International Journal of Public Administration*. Vol. 26, n° 12, p. 1355-1376, 2003.

ÉTATS-UNIS

L'AFFAIBLISSEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Derrière les menaces de destruction brutale et soudaine illustrée par les attentats terroristes, les auteurs dénoncent ici un processus lent, interne et permanent dans les dernières décennies d'affaiblissement, certains disent de démantèlement, du gouvernement fédéral qui pourrait à long terme avoir des conséquences bien plus graves que celles du 11 septembre 2001. Car le gouvernement fédéral a servi de modèle non seulement aux autres paliers de gouvernement, mais aussi au secteur privé et aux organisations sans but lucratif. Plus important encore, les citoyens voient dans le gouvernement celui qui promeut la liberté du commerce, élève le niveau de vie, préserve le bien commun et protège contre l'arbitraire. Le gouvernement démocratique s'est acquitté de ces tâches de manière certes imparfaite, mais personne à sa place n'aurait pu faire mieux. Les auteurs analysent cet affaiblissement alarmant du gouvernement fédéral sous divers angles dont par exemple les changements drastiques constatés dans la répartition des implantations fédérales à travers le territoire et dans l'occupation même des espaces de travail.

Oman, Ray C. and al. « *Dismantling The Federal Government: Views from within* ». International Journal of Public Administration. Vol. 26, n° 10 & 11, 2003.

NOUVELLE-ZÉLANDE

LA NEUTRALITÉ POLITIQUE DU SERVICE PUBLIC

En quatre chapitres et sous la forme de questions réponses, l'étude tente de cerner le concept, et ses conséquences, de neutralité politique des services publics. Les quatre thèmes sont : qu'est-ce que la neutralité politique et comment se manifeste-t-elle en pratique? Idées politiques et participations à des activités politiques, les relations entre l'administration et les ministres et enfin les relations entre l'administration et les parlementaires. Parmi les questions on retiendra : le principe de neutralité est-il important? Qu'implique-t-il? Dans quelles situations spécifiques ses règles doivent-elle être suivies? L'anonymat traditionnel du service public est-il encore d'actualité? Vers quelle instance se référer en cas de dilemme? Les fonctionnaires peuvent-ils avoir une idéologie politique? Présenter leur candidature à une élection? Quel est le rôle des conseillers politiques? Qu'est-ce qu'un conseil libre et sincère? Des fonctionnaires pourraient-ils rédiger des questions parlementaires? Comment les fonctionnaires doivent-ils répondre aux requêtes des membres du Parlement? Quelles sont les règles à suivre par les fonctionnaires assistant à une commission parlementaire? Le commissaire rédacteur de ce guide de la neutralité politique rappelle qu'elle est un des fondements du service public.

State Services Commission. *Political Neutrality Fact sheets*. Wellington. Septembre 2003.

<http://www.ssc.govt.nz/politicalneutrality>

EUROPE

L'ÉTAT DES LIEUX DU GOUVERNEMENT ÉLECTRONIQUE

Cette publication fait le point sur l'avancement du gouvernement électronique en Europe. Dans une première partie, les auteurs font état d'une vision et d'une réalité du e-gouvernement. Il est une des clefs de la bonne gouvernance et un véritable mode de vie et ne se réduit pas à la délivrance de services. Son avènement nécessite toutefois un changement de culture. Il offre des avantages pour tous les partenaires. S'agissant du public, il faut faire la part des choses entre les intérêts, les attentes, les dangers et les peurs, gérer le savoir et pas seulement l'information. De son côté, les gouvernements devront adopter des stratégies de modernisation, inventer de nouvelles solutions, transformer le management et conclure davantage de partenariats avec le secteur privé. Un e-gouvernement intégré aboutira à une véritable révolution politique. Interdépendance, transparence, long terme, unité, éducation, interopérabilité des systèmes administratifs en sont les maîtres-mots. La deuxième partie de l'ouvrage recense les bonnes pratiques en matière de e-gouvernement, services personnalisés et augmentation de la productivité.

Leitner, Christine and al. *eGovernment in Europe : The State of Affairs*. Institut européen d'administration publique. Maastricht, Pays-Bas. Juillet 2003.

<http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/03/WorkingPaper/2003E02.pdf>

Les avancées théoriques et pratiques émergentes suivantes ont été dégagées par les membres de la Communauté de recherche sur la gestion des ressources financières : Claude Beaugard, Denis Bédard, Pierre Bernier, Patrik Marier, Lucie Rouillard – ENAP; Danielle Morin – HEC; Pierre P. Tremblay – UQAM.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Peggy Bélanger.

*Il ne s'agit pas de supprimer
la fonction contrôle mais de la
repenser*

UN NOUVEL HORIZON POUR LA PLANIFICATION ET LA GESTION BUDGÉTAIRE

La gestion fondée sur le risque constitue une percée majeure touchant les processus de prise de décision des gouvernements. En matière budgétaire, son application consiste à accroître les bénéfices et décroître les coûts d'activités comportant des conséquences incertaines.

Au plan des revenus de l'État, la prise en compte de la répartition initiale des revenus dans l'évaluation du rapport entre progressivité de l'imposition et distributivité est une innovation dans les pays sociaux-démocrates qui prônaient l'égalité de contribution et d'accès à toutes les prestations publiques.

Les vérificateurs généraux des démocraties parlementaires occupent une place de plus en plus importante sur l'échiquier politique en tant qu'acteur indépendant. Leur rôle est de faire des recommandations et de mettre sur la place publique, par leurs rapports au Parlement, une information crédible et apolitique. Peu de théories scientifiques ont été émises sur cette vérification législative. L'Institut d'administration publique du Canada a réuni un groupe de travail pour enrichir ce champ de recherche, comprendre le fonctionnement de ces institutions et évaluer leur impact sur la gestion publique.

VIABILITÉ ET CONTRAINTES DE LA PLANIFICATION BUDGÉTAIRE

L'horizon de la gestion budgétaire s'accroît sensiblement jusqu'à devenir quinquennal, voire décennal dans certains pays. La recherche de l'équilibre budgétaire devient donc graduellement un problème de viabilité future et de vulnérabilité du budget aux chocs économiques et démographiques.

Le rôle des organisations internationales dans l'élaboration des budgets gouvernementaux nationaux s'est considérablement accru. On peut citer les exemples des critères de convergence de Maastricht (équilibre budgétaire) ou les conditions d'octroi des aides du Fonds monétaire international (diminution des dépenses publiques). En Amérique du nord, la *Government Finance Officer Association* récompense d'une certification d'« excellence » les gouvernements qui respectent ses normes de bonne et saine présentation budgétaire. Au Québec, Montréal participe à ce programme. Ses normes s'ajoutent aux contraintes imposées par les firmes de cotations aux pays qui ont recours aux marchés financiers pour financer une partie de leurs dépenses.

La structure des contributions évolue. L'insatisfaction grandissante des citoyens à l'égard des politiques gouvernementales ou des produits et services offerts, ainsi que la diminution du gain marginal des ponctions fiscales entraînent les gouvernements à réexaminer la structure des contributions. Les impôts, cotisations et autres contributions spécifiques prennent de l'importance au détriment de l'impôt classique direct ou indirect.

L'évaluation des risques financiers au cours du processus de budgétisation joue un rôle grandissant. Les budgets gouvernementaux sont désormais susceptibles d'être évalués en fonction des facteurs de risque à moyen et à long terme plutôt qu'en fonction des perspectives annuelles.

SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

La décentralisation de la gestion budgétaire. En raison des pressions exercées sur les gouvernements et les administrations pour le maintien de l'équilibre budgétaire, on assiste à une poussée décentralisatrice pour obtenir une répartition différente de la responsabilité budgétaire.

Ainsi, à cause du caractère macro-économique du budget des États, les impacts des décisions budgétaires doivent-ils être pris en compte globalement afin de s'assurer que le budget conserve sa capacité d'orienter l'économie dans le sens souhaité. À titre d'exemple, quelques gouvernements, dont l'Australie, évoquent la possibilité de mettre en place une institution budgétaire indépendante habilitée à ajuster les taux d'imposition sans l'aval du législateur. En ce sens, la politique budgétaire serait conduite par analogie avec la politique monétaire.

La reddition de comptes, contrepartie de la décentralisation de la gestion budgétaire, devient un passage obligé à tous les niveaux hiérarchiques de l'administration publique. Elle a certes toujours existé, mais en format macro. Les états financiers permettent par exemple une reddition de comptes sur la situation financière du gouvernement et sur le contrôle des crédits votés. Le rapport annuel est une autre forme de reddition, bien qu'on lui reproche souvent d'être subjectif et de ne faire état que des éléments positifs.

Aujourd'hui, les gouvernements doivent rendre compte de tous les volets de la gestion à partir de données objectives et d'indicateurs tels ceux mesurant les coûts des services. Basés sur le calcul de la dette, les concepts et pratiques comptables gouvernementaux ne répondent plus aux nouvelles exigences de la reddition de comptes et demandent à être transformés. Dans cet esprit, plus nombreux sont les gouvernements qui amortissent leurs biens en capital.

La révision de la fonction contrôle est à cet effet devenue depuis quelques années une préoccupation constante dans la plupart des administrations publiques des pays occidentaux. Elle s'inscrit dans le droit-fil du principe de responsabilisation des gestionnaires du nouveau management public (Nouvelle Gestion Publique - NGP). Le contrôle normatif ou à la pièce de type traditionnel ne répond plus adéquatement aux besoins de l'organisation moderne. Pour autant, il ne s'agit pas de supprimer la fonction contrôle mais de la repenser et de l'actualiser.

La gestion des revenus. Le rejet de l'impôt ou d'autres formes d'incivisme forcent les autorités gouvernementales à inventer et à mettre en œuvre des pratiques plus performantes pour endiguer les pertes dues à la fraude fiscale à grande échelle ainsi qu'à la petite délinquance quotidienne. La grande fraude financière internationale oblige notamment les pays à se concerter pour limiter l'accès aux paradis fiscaux.

L'irruption des technologies de communication dans la gestion des finances publiques a introduit le concept de gouvernement en ligne. Ce phénomène va exiger un travail de simplification et de clarification de l'information financière. Diffuser sur un écran les états financiers des gouvernements, documents par tradition complexes et difficiles à déchiffrer par des profanes, satisfait certes au critère d'accessibilité, mais pas à celui de transparence sous réserve d'une révision de leur présentation.

Les technologies de la communication ont déjà largement contribué à accroître la transparence du budget. Plusieurs documents sont désormais disponibles dans un format pratique pour la consultation et la compréhension. La confidentialité qui caractérisait le budget est par-là même remise en cause. La e-budgétisation permettra bientôt aux gouvernements de rendre publiques les options budgétaires avant que les décisions ne soient définitivement arrêtées et par ailleurs de sonder aisément les citoyens sur un nombre plus élevé de questions budgétaires.

La communication sur les questions budgétaires et financières. Toujours pour lutter contre la méfiance à l'égard de la gestion gouvernementale des fonds publics, les autorités intensifient la communication publique en matière de finances publiques. Dorénavant, l'évènement budgétaire n'est plus annuel mais trimestriel et, bientôt, mensuel.

Parmi les réformes administratives de la dernière décennie, plusieurs s'inspirent des préceptes du Nouveau Management Public (NMP). Le modèle proposé par le NMP répond à maints défis auxquels les gouvernements sont confrontés en procédant à une remise en question du rôle et du fonctionnement de l'État. Le NMP emprunte plusieurs formes selon les pays et les cultures. Au Québec, la qualité du service au citoyen et l'efficience sont au cœur de la réforme.

La gestion du risque permet un suivi efficace des programmes publics

LA GESTION DU RISQUE, UN OUTIL AU SERVICE DES GOUVERNEMENTS

Par Lucie Rouillard

Lucie Rouillard est professeure à l'École nationale d'administration publique du Québec

lucie_rouillard@enap.ca

La mise en oeuvre du projet québécois, concrétisée par la Loi sur l'administration publique, repose sur un contrat de confiance conclu par le gouvernement et la fonction publique. Il se manifeste entre autres par des arrangements contractuels et par l'engagement des gestionnaires publics vis-à-vis des résultats. Le modèle favorise une plus grande autonomie et fait une place plus importante à la flexibilité, à l'innovation et à l'apprentissage continu.

Cette délégation des responsabilités vers les ministères et organismes, conjuguée à la rareté des ressources budgétaires impliquent de nouvelles exigences en matière de contrôle et de gestion du risque. La décentralisation de la fonction « contrôle » impose l'implantation d'outils modernes et flexibles. La gestion fondée sur le risque semble être un outil privilégié pour répondre au besoin de combiner contrôle et innovation. Elle offre la possibilité de transformer les schémas mentaux, d'encourager les fonctionnaires à explorer de nouvelles méthodes d'intervention et d'adopter une attitude proactive vis-à-vis du risque.

La gestion fondée sur le risque accroît les avantages et réduit les coûts liés à l'incertitude des effets des décisions publiques car elle fait appel à l'équité et à la prudence. Selon ces principes, les interventions publiques doivent préserver l'intérêt général et les décisions arrêtées après analyse des pertes et des gains éventuels. Généralement, la gestion fondée sur le risque tend à mettre l'accent sur le côté menaçant du risque et à éviter celui-ci. Les contrôles visent essentiellement à minimiser les risques qui pourraient dégrader les services publics.

Cependant, des exemples de mise en application des principes de la gestion axée sur le risque montrent que

cette approche mène au moins à deux autres façons de faire : la délégation du risque vers les acteurs les plus aptes à le gérer en mettant en place divers instruments et méthodes, d'une part, et l'incitation à innover en participant à la prise de risque, d'autre part.

LA GESTION DU RISQUE : UN CONTRÔLE PLUS PRÈS DES ACTEURS

La première est surtout utilisée pour les politiques publiques dans des secteurs comme la santé, la sécurité et l'environnement. Traditionnellement, les risques, particulièrement élevés dans ces secteurs, ont été supportés par les gouvernements, ceux-ci étant considérés comme les seuls à pouvoir en répartir les coûts entre tous les citoyens à travers la fiscalité. Cette approche a toutefois ses limites puisqu'elle présuppose une répartition inéquitable des coûts et n'encourage pas une gestion efficiente des risques.

Le cas de la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) illustre ce transfert de la gestion du risque vers les acteurs mieux placés pour contrôler le risque. Créée en 1980, la CSST avait deux mandats : promouvoir un environnement de travail sécuritaire et compenser, réhabiliter et faciliter le retour au travail des travailleurs blessés. Les compensations se basaient sur un système public de type « *no fault* » lequel avait un caractère collectif parce qu'il était imposé à toutes les entreprises et que son coût était partagé sans tenir compte de la contribution de chaque entreprise au nombre et aux coûts totaux des accidents déclarés à la CSST. Les entreprises n'étaient pas incitées à réduire le risque des accidents de travail et malgré les campagnes de prévention les coûts annuels du système augmentaient. Le gouvernement, à travers la Commission, endossait le risque financier et le redistribuait parmi les organisations mais il n'avait pas de levier pour diminuer le nombre des accidents.

Consciente de l'impasse, la CSST a entrepris en 1990 une réforme financière radicale qui a permis d'établir une relation entre le montant des primes imposées aux entreprises et leur comportement en matière de santé et sécurité au travail.

LA GESTION DU RISQUE : OPPORTUNITÉS ET INNOVATION

La deuxième façon de faire vise à encourager l'innovation en prenant part au risque. Elle se fonde sur le postulat que l'économie est tributaire de la capacité des entreprises à risquer pour créer de la richesse.

Selon cette perspective économique, les risques sont évalués en fonction de leurs bénéfices escomptés. Le concept de danger, communément associé au risque, est transformé en possibilités de développement, d'innovation et de croissance. Certains projets de haute technologie s'inscrivent sous cette rubrique. Souvent rejetés par les institutions financières par défaut de fiabilité dans l'évaluation de leur risque, ils nécessitent l'intervention du gouvernement.

Pour que la société bénéficie des risques pris par le gouvernement, il faut évidemment que les gains en termes de création d'emploi, de développement et de croissance économique soient supérieurs aux pertes potentielles. Décider ou non d'intervenir tient à la définition qu'on donne d'un risque acceptable pour chaque secteur visé. Certaines conditions du marché, particulièrement dans le secteur des technologies, accroissent les risques à un niveau tel qu'elles remettent en cause le bon fonctionnement du marché, justifiant dès lors l'intervention des gouvernements.

La stratégie adoptée par le gouvernement du Québec, par le biais d'Investissement Québec et de sa filiale Garantie Québec, offre un bon exemple de l'approche gouvernementale en matière de gestion du risque. Investissement Québec a pour mandat d'appuyer l'investissement privé et la création d'emplois. Sa propre gestion, autonome et flexible, lui permet d'ajuster ses programmes et de développer de nouveaux outils financiers en collaboration avec des partenaires privés. Garantie Québec a de son côté le mandat d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) qui souhaitent élargir leur marché à l'exportation, accélérer le transfert de leur technologie ou créer de nouveaux produits. Grâce à sa filiale, Investissement Québec a pu évaluer précisément et donc gérer efficacement les risques encourus dans le cadre de ses investissements financiers dans les PME.

Depuis dix ans, l'action gouvernementale prend des contours fondés sur la responsabilité, la délégation et l'expérimentation de nouvelles interventions en matière de risque. La gestion du risque permet aux gouvernements d'assurer un suivi efficace des programmes publics. Dans un contexte de compétition économique mondialisée et avec l'imperium de l'équilibre budgétaire, les gouvernements ont tout intérêt à préconiser la responsabilisation. Pour relever ces défis, ils peuvent puiser dans le faisceau d'instruments de la gestion du risque.

RÉFÉRENCES

DISPONIBLES À LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ENAP

Boyne, George A. « What is Public Service Improvement? » in *Public administration*, vol. 81, n° 2 (2003), p. 211-227.

Blöndal, Jón R. « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes » in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 4 (2003), p. 7-27.

Boyne, George A. « Sources of Public Service Improvement : a Critical Review and Research Agenda » in *Journal of public administration research and theory*, vol. 13, n° 3 (July 2003), p. 367-394.

Waintrop, Françoise et al. « Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de sept pays », Paris, IGPDE (avec le concours de l'OCDE), 2003, 49 p.

Disponible en version électronique : <http://www.finances.gouv.fr/minife/ministere/institut/publications.htm>

Waintrop, Françoise [rédactrice en chef]. « Agences : un modèle en expansion? » *Perspective gestions publiques*. N° 5 (mars 2003), 7, [1] p.

Disponible en version électronique : <http://www.finances.gouv.fr/minife/ministere/institut/doc/pgp05.pdf>

Bozec, Richard, Zéghal, Daniel, Boujenoui, Ameer. « *The Effect of the Reform of Canadian State-owned Enterprises on Major Corporate Governance Mechanisms* ». University of Ottawa, School of Management, 2003.

Guttman, Daniel. « Privatisation, intérêt public et service privé : la culture de l'externalisation du vingtième siècle et la loi évolutive de la souveraineté diffuse » in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 4 (2003), p. 97-178

Levine, David [et al.] « Dossier : la réforme du système de santé : perspectives québécoises » in *Éthique publique*, vol. 5, n° 1 (printemps 2003), p. 103-136

DISPONIBLES SUR INTERNET

Développement économique

États-Unis

« *Building the Next Silicon Valley : Strategies and Actions* »

<http://www.jointventure.org/nsv/buildingNSV2003.pdf>

Gestion des ressources financières

France

« Crises de la dette : prévention et résolution »

Daniel Cohen et Richard Portes

<http://www.cae.gouv.fr/rapports/dl/43.pdf>

Mondialisation

États-Unis

« Measuring Globalization: The Experience of the United States of America »

Résumé

http://www.bea.doc.gov/bea/papers/ow_abstract.htm

Document complet

http://www.bea.doc.gov/bea/papers/ow_paper.pdf

Bilan d'une privatisation

Alberta « *Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years After Privatization* »

<http://www.ualberta.ca/%7Eparkland/news/sobering-result-final.pdf>

Gouvernement électronique

International

« *Enhancing Economic Competitiveness Through e-Government* »

http://www.dc.com/Insights/Research/Public/citizenadvantage_landing.asp

Préparé par Alain Gagnon,

Service des bibliothèques - ENAP et

Nicolas Charest, L'Observatoire de l'administration publique - ENAP

Si vous désirez recevoir ce(s) document(s) ou plus d'information : nicolas_charest@enap.ca

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées.

Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez :

Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire

(418) 641-3000, poste 6574

courriel : danyelle_landry@enap.ca

Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : www.enap.ca/observatoire

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

VIGIE

DEPOT LEGAL

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU QUEBEC

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU CANADA

ISSN 1708-7252

