



Recherche, Études, Veille

25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE

Convergence et systémique

Fiches pays

MAI 2006

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Ce dossier a été réalisé par le Département RECHERCHE, ÉTUDES, VEILLE

Annie CHEMLA-LAFAY, Randhir AULUCK, Céline CHOL, Brigitte COUÉ,
Marie-Thérèse DELEPLACE, Brigitte DENGLER, Michel MARÉCHAL

Sommaire

Allemagne	3
Belgique	7
Canada	13
Danemark	19
États-Unis	24
Italie	33
Nouvelle-Zélande (en anglais)	40
Pays-Bas	46
Royaume-Uni	54
Suède	60

Allemagne

Président fédéral (Chef de l'État)	Prof. Dr. Horst Köhler
Chancelière fédéral (Chef du gouvernement)	Dr. Angela Merkel (CDU)
Régime	République fédérale (depuis 1949)
Nombre de Länder	16
Nombre d'arrondissements	426
Nombre de communes	16068
Superficie	375 031 km ²
Population 2005	82, 5 millions
Population active	38,5 millions
Répartition de la population active entre les différents secteurs	agriculture : 1,2% ; industrie : 29% ; services : 69,8 % (2005)
Nombre d'agents publics	4,6 millions (dont environ 70% dans les Länder et les autorités locales)
Capitale	Berlin (3,4 millions d'habitants)
PIB	2178,20 milliards d'euros (2004)
PIB par habitant	26 400 euros (2004)
Croissance du PIB	1,7% (2004)
Taux d'inflation	1,8% (mars 2006)
Taux de chômage	9,9% (2005) : Allemagne de l'Ouest : 11,7% et Allemagne de l'Est : 18,7%

1. Contexte général

Organisation politique

Comprendre l'importance des réformes et la manière dont elles se sont enchaînées en Allemagne nécessite en premier lieu de se pencher sur l'organisation politique et administrative de l'Allemagne. L'Allemagne est un État fédéral qui dispose de deux niveaux d'exercice du pouvoir étatique : la Fédération (Bund) et les États fédérés (Länder). Cette répartition des pouvoirs s'explique par l'histoire et est bien ancrée dans la constitution allemande, la loi fondamentale de 1949, notamment dans le but d'une meilleure prise en compte des particularités régionales du pays.

Les Länder disposent, comme au niveau fédéral, de leur propre gouvernement, de leurs propres parlement, de leur propre juridiction et de leur propre constitution. Les constitutions des Länder doivent respecter les principes de l'État démocratique et social pour que tous les Allemands bénéficient de droits, obligations et de conditions de vie unitaires.

La répartition des pouvoirs politiques

La répartition des pouvoirs entre la Fédération et les Länder est un élément essentiel dans le système de séparation des pouvoirs et d'équilibre des pouvoirs. Cela se traduit par la participation des Länder à l'émergence de la volonté politique au niveau fédéral où ils apportent leur concours par l'intermédiaire du Bundesrat (la chambre où les Länder sont représentés).

La Constitution met en avant le principe de subsidiarité. Ainsi le niveau décisionnel immédiatement supérieur ne règle que les affaires que le niveau précédent ne peut pas organiser aussi bien.

Les compétences législatives sont listées dans les catalogues de la loi fondamentale (législation du ressort exclusif la Fédération, du ressort exclusif des Länder, la législation concurrente, législation-cadre de la Fédération).

Pour simplifier ce système complexe et afin de rendre le partage des compétences entre la Fédération et les Länder plus clair, une réforme du fédéralisme est en cours, ce qui est une véritable révolution puisque cette réforme sera la première modification de la loi fondamentale de 1949.

La répartition des pouvoirs administratifs

Les tâches administratives relèvent essentiellement de la compétence des Länder qui s'appuient pour ce faire sur leurs administrations et l'auto-administration communale. Il n'existe une administration propre à la Fédération que, pour l'essentiel, pour les affaires étrangères, l'emploi, les douanes, les Forces armées fédérales (Bundeswehr) et la police fédérale (Bundespolizei).

La fonction publique

La fonction publique allemande comprend 3 catégories de personnel : les fonctionnaires, les employés et les ouvriers.

Les fonctionnaires sont soumis au droit traditionnel de la fonction publique (droit des fonctionnaires). Ils sont nommés unilatéralement par l'employeur public. Leur emploi leur est garanti à vie. Certaines tâches publiques imposent le recours à des personnes à statut.

Par contre, les employés et les ouvriers sont soumis au droit commun du travail et sont donc « contractuels ».

Des réformes au niveau fédéral

Sous la coalition « Rouge-verte » au pouvoir en 2003, un important programme de réformes a été engagé avec pour objectif de développer l'attractivité de l'Allemagne. Ce programme de réforme a touché différents domaines : l'économie, la formation, le marché de l'emploi, la santé publique, la fiscalité, l'éducation, les retraites et la politique familiale.

Des changements importants ont déjà eu lieu concernant l'assurance-chômage (désormais les chômeurs de longue durée touchent pendant une année leurs allocations chômage, elle est ensuite fusionnée avec les prestations sociales, ce qui signifie une baisse de revenus considérable), l'assurance-maladie (réduction des prestations sur les soins dentaires), et le système des retraites (L'État incite de plus en plus les salariés à opter pour une retraite par capitalisation).

Le nouveau gouvernement, la grande coalition « Rouge-Noir », au pouvoir depuis octobre 2005, a jugé nécessaire d'accélérer et d'amplifier le rythme des réformes (par exemple, une augmentation du taux de TVA de 16 % à 19 % est prévue en 2007).

2. La modernisation de l'administration

Le programme de modernisation au niveau fédéral : « Un État moderne - Une administration moderne » (« Moderner Staat - Moderne Verwaltung ») est un programme global qui touche tous les aspects de la modernisation : la question de l'efficacité de l'administration, la gestion des ressources humaines et la qualité de service.

C'est en décembre 1999 que le cabinet fédéral allemand a lancé le programme « Moderner Staat - moderne Verwaltung » (Un État moderne - une administration moderne), conduit par le ministre de l'Intérieur et dont la coordination a été confiée à une cellule administrative. La deuxième phase de ce programme de réforme a été lancée en 2004.

Ce programme s'applique au seul niveau fédéral, même si le concept d'« État instigateur » ou « État activateur », en partie inspiré par les mesures de modernisation au niveau des Länder, permet de susciter un mouvement de modernisation à tous les niveaux administratifs. L'État est obligé, compte tenu de sa situation, de rendre son administration plus économe et plus transparente et de mieux répondre ainsi aux exigences des citoyens.

Ce programme repose sur trois piliers de réforme :

Management moderne de l'administration (« Modernes Verwaltungsmanagement »)

Ce volet de la réforme tourne autour de quatre champs stratégiques :

- Recherche d'efficience

C'est un objectif de l'administration fédérale de mieux se servir de ses ressources financières et humaines. Les services de l'administration fédérale doivent être encore plus efficaces et encore plus ciblés vers le client. Cela demande une planification, gestion et évaluation permanentes des

processus de modernisation, tant sous l'angle de la gestion que sous l'angle de l'utilisateur. Les tâches spécifiques de l'administration publique exigent également de vérifier les outils de la gestion du secteur privé et de voir dans quelle mesure ils sont applicables pour la gestion dans l'administration.

Parmi les mesures préconisées, on trouve :

- la réorganisation de ministères fédéraux (réduction du nombre de directions) ;
- la centralisation de certaines missions qui se voient confiées à des services centraux (prestations de maladies, gestion des déplacements, sélection du personnel...) ;
- la création d'« agences » chargées de la mise en oeuvre de missions particulières (« Bundesanstalt » für Immobilienangelegenheiten -« gestion des propriétés de l'État »)
- une réduction du nombre des agents publics (une baisse de 9,5 % des postes dans la période de 1998 à 2005) ;
- le développement de l'analyse coûts-bénéfices ;
- la qualité réglementaire (analyse de l'impact de la législation, analyse des coûts de mise en oeuvre de la réglementation, simplification) ;
- l'introduction d'outils et de méthodes de gestion moderne utilisés dans le secteur privé ;
- l'accessibilité des informations à travers le développement des Intranets, ministériels et interministériels ;
- l'amélioration de la qualité des services ;
- l'utilisation des technologies modernes pour les services.

– La professionnalisation de la gestion des ressources humaines

Compétences et motivation, facteurs de performance

Il existe un lien entre l'épanouissement dans le travail, la satisfaction et la motivation des employés, et la bonne marche de l'organisation, une relation directe entre une administration moderne et transparente et des fonctionnaires motivés. En d'autres termes, la modernisation des administrations ne peut se faire qu'avec des agents motivés, qui sont prêts à s'impliquer activement dans le changement. Les succès dans la modernisation de l'administration jusqu'à présent n'ont été possibles qu'avec le soutien du personnel. L'objectif de la réforme de la gestion des ressources humaines est donc bien de promouvoir le développement de la motivation des personnels.

Toute une série de mesures ont ainsi été mises en place.

- une politique de développement du personnel et sa mise en oeuvre pratique ;
 - faire coïncider les objectifs de l'organisation et les intérêts de l'administration avec les intérêts du personnel ;
 - s'assurer de l'emploi adéquat du personnel ;
 - motiver les employés et améliorer le climat organisationnel ;
 - promouvoir les qualifications personnelles et les connaissances des cadres supérieurs et de leurs collaboratrices.
- la modernisation du droit de travail, une plus grande flexibilité du « marché du travail » et une gestion à la performance ;
 - la réforme du droit pour les fonctionnaires : introduction d'un système de carrière et de rémunérations (qui varient selon les fonctions et la performance de l'agent) ;
 - la formation et le développement de programmes de e-formation
 - la promotion d'une plus grande responsabilisation et l'intensification des échanges avec d'autres organismes au niveau fédéral, avec les Länder, des organismes internationaux et surtout avec le secteur privé.

Le développement de l'évaluation des personnels (cadres supérieurs inclus)

Depuis 2001, une procédure d'évaluation annuelle est mise en place, il s'agit d'un dialogue d'objectifs. Les résultats sont évalués au regard des objectifs et des priorités de chacun. C'est cette évaluation qui détermine le rythme des promotions.

– Recherche d'efficacité

Une administration moderne se doit être efficace et rendre le meilleur service possible. La qualité des services publics est un facteur décisif dans la compétition globale pour des investissements et l'emploi et un élément essentiel de l'identification des citoyens avec leur État.

Parmi les mesures préconisées, on trouve :

- la détermination et la mise en place d'objectifs clairs pour toutes les organisations publiques ;
- le développement de méthodes, outils et indicateurs destinés à évaluer l'efficacité de l'action publique ;
- l'intensification de l'échange d'expériences dans le processus de modernisation ;
- le développement des comparaisons des niveaux de performance entre organisations, au niveau national et international (« *Benchmarking* »).

– Une administration au service du citoyen

Une administration moderne se doit placer le citoyen et le service au cœur de sa mission.

Les services doivent être organisés de telle manière que les citoyens puissent avoir accès rapidement et sans difficultés aux réponses dont ils ont besoin.

Pour améliorer les services rendus au citoyen, une série de mesures a été engagée favorisant :

- une évaluation, une simplification et l'optimisation systématique des processus dans les administrations ;
- la mise à disposition des services internet (« BundOnline », « Deutschland-Online ») ;
- la mise en place de « cellules citoyennes », d'agences d'information pour les usagers, de « Call-Center » et des services pour une meilleure gestion des plaintes des citoyens ;
- l'implication des citoyens à travers le développement de « questionnaires » destinés à prendre en compte leurs attentes ;
- le développement d'outils pour une plus grande participation des citoyens (« E-démocratie ») ;
- une meilleure prise en compte du travail des bénévoles.

Réduction de la bureaucratie (« Bürokratieabbau »)

La qualité réglementaire est un des objectifs importants de la réforme de l'administration fédérale. Cela passe par l'allègement du poids que représentent les lois, réglementations en terme d'obligation et de coûts pour les citoyens, le secteur privé mais aussi les administrations.

Par exemple, une loi pour soutenir les PME et ceux qui veulent créer leur propre entreprise, est prévue. Elle vise à réduire les formalités nécessaires à la création d'entreprises, à simplifier les procédures de planification et d'autorisation ainsi qu'à diminuer le nombre de contrôles.

E-gouvernement (« E-government »)

L'État fédéral, les Länder et les communes sont convenus de développer ensemble une initiative intégrée de « E-gouvernement », « Deutschland online ». Avec ce service, l'État fédéral, les Länder et les communes mettent à disposition des services administratifs sur un site commun, mettent en lien leurs portails et développent ensemble des infrastructures et des standards. De cette façon sont évités des développements simultanés, économisés des coûts, et des processus de modernisation intégrés, modernisés et optimisés. L'État fédéral contribue avec son application « Bund Online ».

Depuis la fin du mois de décembre 2005, une mise en ligne de 444 services a pu être réalisée à l'usage des citoyens, du secteur public et des administrations.

Site internet

Portail de la modernisation de l'administration fédérale : www.staat-modern.de/

Administration électronique : www.bund.de

Belgique (administration fédérale)

Chef de l'État	Le roi Albert II
Premier ministre (depuis 2003)	Guy Verhofstadt
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie	32 545 km ²
Population	10, 396 million (2004)
Langues nationales	Néerlandais, français, allemand
Capitale	Bruxelles
Répartition de la population active par secteur	- agriculture : 72 973 - industrie : 1 076 914 - services : 2 942 674
Population active (millions)	4,652 (2005)
PIB (milliards d'euros) ^{1*}	298,179 (2005)
Croissance du PIB*	1,2% (2005)
Inflation*	2,5% (2005)
Taux de chômage*	8,4% (2005)

Pendant longtemps, la Belgique a été soumise à l'influence des mondes latins et germaniques, entraînant une pluralité de culture et de langues. Deux lois linguistiques de 1873 et 1963 reconnaissent les langues française, néerlandaise et allemande comme langues officielles en Belgique.

Après l'indépendance en 1830, la première constitution créait un État très centralisé afin de lutter contre les particularismes et renforcer l'unité du pays. Elle a subi diverses modifications transformant la Belgique en un État fédéral. La répartition des compétences a évolué selon deux grands axes :

- le premier se rattache à la langue et à la culture et a conduit à la création de trois Communautés (française, flamande et germanophone),
- les Régions (wallonne, flamande, Bruxelles-Capitale) correspondent à une aspiration à plus d'autonomie économique et politique.

La phase ultime de ce processus est atteint avec la réforme de **1993**. L'article premier de la Constitution devient : « **La Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions.** »

Le pays est subdivisé en dix provinces et 589 communes.

« Pour une Belgique créative et solidaire² »

Dans les années 1990, une série d'affaires et de scandales ont ébranlé les institutions belges provoquant une très forte réaction de la population (marche blanche...). La Belgique avait alors perdu toute confiance dans son administration, jugée à la fois excessivement politisée, incompétente et indifférente.³ Cette défiance générale avait, à l'occasion des élections législatives de 1999, conduit à la formation d'une nouvelle coalition. L'année suivante, le nouveau gouvernement lançait une réforme de grande ampleur de l'administration publique fédérale, baptisée Copernic.

Ce plan, porté par une volonté politique forte et l'action sans relâche du ministre de la Fonction publique, Van der Bossche, a immédiatement été mis en œuvre afin que ces premiers résultats soient visibles à la fin de la législature et que le processus soit suffisamment engagé pour le rendre irréversible.

La démarche s'est voulue une rupture radicale avec le passé, le ministre estimant que les demi-mesures ne répondaient pas aux enjeux de la modernisation du service public et des attentes des citoyens. Il a volontairement mis en œuvre un processus « top-down », privilégiant le renouvellement des cadres supérieurs pour promouvoir une nouvelle culture.

La rapidité de la mise en œuvre de la réforme, sa radicalité, le peu de concertation interne (la réforme a été élaborée par un groupe de consultants en collaboration avec les cabinets du ministre

¹ * Source Eurostat

² Déclaration gouvernementale du 14 juillet 2003

³ « La décennie nonante a secoué la Belgique », Olivier Mouton, La Libre Belgique, 17/07/2003

de la fonction publique et du Premier ministre) ont suscité de nombreuses critiques, y compris au sein de la majorité gouvernementale.

En travaillant avec une « élite » restreinte, la réforme n'a été soutenue que par une petite minorité. Le ministre comptait sur le soutien des nouveaux managers. Cela n'a pas été le cas, en raison de problèmes juridiques et politiques leur nomination a été plus longue que prévue.

Après les élections de mai 2003, la nouvelle ministre de la Fonction Publique, annonça une pause dans la mise en oeuvre sans pour autant remettre en cause.

La réforme Copernic s'articule donc autour de quatre axes⁴ :

- une nouvelle structure organisationnelle
- une nouvelle culture de management
- une nouvelle vision des ressources humaines
- une nouvelle méthode de travail

1. Une nouvelle structure organisationnelle

Les ministères ont fait l'objet d'un audit réalisé par des consultants. L'objectif était de réorganiser les services, analyser les liens de coopération et évaluer les compétences. De nouvelles descriptions de fonctions ont été élaborées en identifiant celles qui correspondaient à des fonctions dirigeantes et susceptibles d'être confiées à des managers.

Puis les ministères ont été transformés en Services publics fédéraux :

- dix SPF « verticaux », chargés chacun d'une politique spécifique : Intérieur, Emploi, Finances...
- quatre SPF « horizontaux » : Chancellerie et services généraux rattaché au Premier ministre et trois autres s'occupant de matières communes aux SPF, Budget et contrôle de la gestion, Personnel et organisation, Technologies de l'information et de la communication. Ils déterminent la politique dans leur domaine respectif et assistent les autres SPF pour ce qui relève de leurs compétences.

Des services publics de programmation (Télécommunications, Développement durable, Égalité des chances) traitant pour la plupart des grands enjeux de société impliquant plusieurs SPF s'y sont ajoutés.

Les SPF devant être plus en phase avec le processus de décision politique, de nouvelles structures ont été créées⁵ :

- une **cellule stratégique** chargée de la préparation du travail politique, de l'évaluation et de l'analyse des actions en cours et composée de spécialistes (fonctionnaires et experts extérieurs),
- un **conseil stratégique servant** de lien entre l'administration et la sphère politique composé du ministre, du président du SPF, des directeurs généraux des services du SPF, du responsable de la cellule stratégique et d'experts externes.

Dans cette optique, les cabinets ministériels devaient être supprimés⁶. Ne devait subsister qu'un secrétariat composé de collaborateurs choisis par le ministre. Dans la pratique, seul le cabinet du SPF Personnel & Organisation (fonction publique) a été supprimé au cours de la législature 1999/2003. Depuis, il a été reconstitué et tous les ministres ont leur cabinet.

2. Une nouvelle culture de management - une nouvelle vision des ressources humaines

■ L'encadrement supérieur au coeur de la réforme

Partant du constat que les cadres supérieurs en fonction avaient été recrutés principalement sur des compétences techniques et très peu sur des compétences managériales, le ministre de la Fonction publique a estimé qu'il ne pouvait pas s'appuyer sur eux pour mettre en oeuvre la réforme et ancrer

⁴ « Copernicus Au centre de l'avenir » Brochure de présentation de la réforme

⁵ Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral

⁶ Note au Conseil des ministres « Principes généraux pour la suppression des cabinets et l'installation des organes de gestion des services publics fédéraux » 06/05/2002

ainsi un nouveau modèle culturel. Une procédure de re-recrutement de l'ensemble des managers a été engagée, conduisant au renouvellement profond de l'encadrement supérieur.

▪ **Fonctions mandatées**

La création de fonctions mandatées pour les managers constitue le pivot de la réforme⁷. Ceux-ci reçoivent un mandat d'une durée de six ans ; sauf si une évaluation intermédiaire avec une mention insuffisante, ne vient interrompre ce mandat.

Ces managers mandatés représentent environ 450 personnes sur les 2 000 anciens cadres supérieurs. Ils sont à la fois le symbole et le vecteur de la modernisation. Ils disposent d'une grande autonomie de gestion y compris en matière de personnel : choisir le nombre de directeurs dont ils ont besoin pour diriger les services, la nature des emplois nécessaires à l'exécution des missions (plus de cadres ou plus de personnel d'exécution...). En contrepartie, ils sont évalués sur les résultats obtenus.

Ils doivent aussi avoir un effet d'entraînement sur les équipes et veiller au développement des agents. Savoir communiquer en interne comme en externe est une des qualités indispensables du manager.

▪ **Évaluation**

Ils sont évalués tous les deux ans sur la base des objectifs définis dans le plan de management et le plan opérationnel qu'ils doivent réaliser dans les six mois suivant leur prise de fonction. Six mois avant la fin de leur mandat, le responsable fait l'objet d'une évaluation finale globale.

Leur mandat n'est pas renouvelable d'office, tout dépend de l'évaluation de leur gestion.

Les rémunérations sont alignées sur celles du privé et dépendent du coefficient de pondération lié à la fonction et aux compétences mises en oeuvre et non à la personne qui l'occupe.

▪ **Recrutement spécifique**

Dans le cadre de la refonte de l'administration fédérale, il s'agit de privilégier la compétence managériales, sur les compétences techniques. Les plus hautes fonctions de management peuvent être occupées par des candidatures internes venant du privé.

La sélection des titulaires des fonctions de management et des fonctions d'encadrement est effectuée à l'aide d'une description de fonction et d'un profil de compétences établis par le responsable hiérarchique (le ministre ou le président du comité de direction). La procédure de recrutement des managers doit permettre de trouver les personnes dotées des qualifications et de l'expérience nécessaire pour faire de bons managers. Elle a connu des évolutions importantes ces dernières années. L'*assessment centre* a été internalisé.

Pierre angulaire de la réforme, l'installation de managers mandatés à la tête des SPF a pris un retard considérable en raison d'un grand nombre de recours auprès du Conseil d'État.⁸ Ces recours ont contribué à alourdir la procédure de recrutement, devenue extrêmement coûteuse compte tenu des contrats passés avec les cabinets de consultants. Les managers ne sont toujours pas tous nommés. Le décalage avec les rémunérations en cours dans l'ensemble de la fonction publique était fortement contesté, elles ont donc été révisées à la baisse en 2004. Il reste encore à savoir comment se dérouleront les évaluations

■ **Une nouvelle gestion des ressources humaines**

Si l'accent a porté sur l'encadrement supérieur, c'est bien l'ensemble de la fonction publique qui est concernée par la réforme Copernic. Toutes les carrières ont été refondues et négociées avec les organisations syndicales. Une des principales innovations réside dans l'instauration des brevets de compétence pour les niveaux B (niveau cycle universitaire court) et C (niveau secondaire). Ces brevets sont facultatifs mais permettent de progresser dans la carrière et donnent lieu à l'octroi d'une prime.

La mise en place d'un nouveau système d'évaluation des personnels participe à l'émergence de cette culture de management axée sur les ressources humaines, en donnant aux fonctionnaires une idée

⁷ Arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux. 09/10/2001

⁸ Conseil d'État, section d'administration. Arrêt Jadot no 98.735 du 7 septembre 2001

claire de ce que l'on attend d'eux et en mettant les objectifs du SPF en corrélation avec les objectifs individuels. Cela étant, la rémunération au mérite n'a pas été développée.

Les managers n'étant plus recrutés sur des compétences techniques, il était donc important d'offrir aux experts la possibilité de dérouler une carrière de haut niveau sans pour autant devenir dirigeants. C'est ce que permet la nouvelle carrière de la catégorie A⁹. Les filières d'expertise et de direction ne sont pas étanches, il existe des passerelles à chaque niveau.

3. Une nouvelle méthode de travail

■ Les « business process re-engineering » (BPR)

Le dernier volet de la réforme Copernic a ouvert un vaste chantier de redéfinition des processus de travail afin d'améliorer les services et créer un cadre de travail moderne et professionnel avec deux objectifs être un meilleur prestataire de services et un meilleur employeur¹⁰.

Les BPR n'ont pas pour objectif d'améliorer les organisations par une « politique des petits pas » et de changements progressifs. Au contraire, ils ont pour but de permettre aux prestations de réaliser un sérieux bond en avant en instaurant des processus adéquats au moyen de structures modernisées.

Tous les SPF ont du mettre en place des structures en charge de cette démarche.

■ Les simplifications administratives

Le gouvernement issu des élections de 2003 a mis résolument l'accent sur les simplifications administratives. On peut citer quelques initiatives.

> **Le plan Kafka¹¹**. 12 mesures de simplifications étaient prévues dans le plan, 8 ont été réalisées (suppression de la certification conforme des copies, extension de Tax-on-web et la déclaration d'impôt pré-remplie, suppression des attestations et des certificats pour les marchés publics, introduction du numéro unique d'entreprise, introduction du test Kafka, suppression du contrôle de pointage pour les chômeurs, des timbres fiscaux pour les permis de conduire et réduction des obligations d'archivage.

Le test Kafka doit être appliqué à tout projet de loi ou d'arrêté royal, afin de vérifier s'il introduit de nouvelles charges administratives. Chaque projet de décision est accompagné d'une liste de contrôle. Depuis le 1er octobre 2004, date de sa mise en oeuvre, ce test a déjà été utilisé 166 fois.

> La carte d'identité électronique

Chaque citoyen peut générer une signature électronique valable en droit. La délivrance des cartes d'identité se fait par l'intermédiaire des administrations communales avec lesquelles le citoyen est en contact. Les communes sont reliées par ordinateur à l'autorité fédérale, aux firmes agréées et aux autorités de certification qui, à des niveaux différents, prennent part au processus.

Cette carte doit permettre :

- d'accéder à ses dossiers dans les différentes administrations, par exemple, consulter le dossier de population ou le dossier au Registre national via l'adresse <https://www.mondossier.rrn.fgov.be> ;
- de demander en ligne des documents pour lesquels on doit actuellement se déplacer ;
- d'échanger des informations en ligne avec l'administration, des firmes privées ou des organisations par le biais d'un canal sécurisé ; par exemple, effectuer la déclaration d'impôt des personnes physiques sur internet (« tax-on-web ») via l'adresse www.belgium.be ;
- d'effectuer des déclarations ou des transactions à distance (organismes sociaux, banques, poste, assurance...);
- d'entrer en contact avec les administrations communales qui disposent d'un site internet. Certaines communes sont équipées de guichets électroniques. Ils permettent d'introduire des demandes via des formulaires électroniques ;
- d'effectuer de manière sécurisée des transactions commerciales sur internet (achat et vente en ligne) ;

⁹ 4 août 2004. Arrêté royal relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État.

¹⁰ « BPR Instrument de la modernisation de l'administration fédérale », mars 2005, SPF Personnel & Organisation

¹¹ Site internet : www.kafka.be et www.sav.fgov.be

- d'apposer la signature électronique sur des documents. Il est possible d'envoyer des messages électroniques valablement signés, de conclure des contrats via internet, etc.

> **La banque-carrefour des entreprises**

La Banque-carrefour des entreprises a été créée en 2003. Elle attribue à chaque entreprise et à chaque commerçant un numéro d'identification unique. Grâce à ce numéro unique, les entreprises n'ont plus effectuer plusieurs fois les mêmes formalités auprès d'administrations différentes. L'échange d'information entre ces administrations se fera via la Banque-carrefour.

Grâce à ce système les services publics sont assurés de disposer des données exactes mises à jour et voient leur charge de travail diminuer en raison de la centralisation de l'encodage.

La charte de l'utilisateur des services publics et le baromètre de la qualité

En janvier 1993, le gouvernement a publié la **Charte de l'utilisateur**. Il s'agissait de mettre en œuvre une meilleure relation entre les services publics et le client/utilisateur et de redynamiser la fonction publique fédérale. Avec cet outil, celle-ci entendait expliquer concrètement, tant au grand public qu'à ses fonctionnaires, comment elle envisage de mieux communiquer, d'instaurer une nouvelle relation avec les utilisateurs, comment elle se mobilise pour être plus crédible.

L'accent était mis sur la **personnalisation des relations** : le principe d'égalité ne doit pas interdire aux services publics de prendre en compte la situation personnelle de chaque bénéficiaire. Le document ne parle pas seulement des devoirs de l'administration mais aussi de ceux de l'utilisateur qui doit coopérer à la production du service.

Par la suite un groupe de pilotage a été créé afin de suivre la mise en œuvre de la charte et la mise au point d'une méthodologie de mesure de la qualité des services à partir de l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs : le **baromètre de la qualité**.

La baromètre se présente actuellement comme un outil souple semi-standardisé afin de pouvoir être utilisé facilement par les administrations. Son utilisation est laissée à la discrétion des services.

4. Efficacité, efficience

La réforme Copernic a aussi introduire des éléments de gestion par la performance. Dans les trois mois qui suivent leur nomination, les présidents de SPF doivent présenter à leur ministre un plan de management comportant :

- la définition précise des missions,
- les objectifs stratégiques à atteindre par lui,
- les objectifs opérationnels,
- les moyens budgétaires nécessaires.

Puis sur cette base, les responsables de niveaux hiérarchiques inférieurs élaborent des plans opérationnels pour leurs propres services. Ils doivent y indiquer, avec une projection sur trois ans, la mise en œuvre des prestations concrètes résultant de l'exécution des objectifs stratégiques et opérationnels mentionnés dans le plan stratégique, en tenant compte des moyens budgétaires.

Les responsables de SPF doivent élaborer un plan de personnel établissant les priorités assignées à la gestion des ressources humaines. Le plan intègre l'évolution pluriannuelle des besoins nécessaire à la oeuvre du plan stratégique et l'analyse détaillée, en nombre et en compétences. Dans le prolongement de cette démarche les responsables disposent d'une enveloppe de personnel qui consiste à globaliser l'ensemble des moyens stables affectés aux ressources de personnel et permettre par là de dégager une marge budgétaire opérationnelle.

Parallèlement à ces innovations, un nouveau cycle budgétaire a été mis en place. Il confère une plus grande place aux Services Publics Fédéraux.

Sur la base de l'évaluation des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire suivante, chaque ministre avec le président du SPF établit le plan opérationnel du SPF. Ce plan est élaboré en fonction des objectifs que l'on veut atteindre, et des moyens nécessaires pour les réaliser. Le montant des

crédits dépend des missions et des objectifs fixés dans le plan de gestion du président, en commun accord avec le ministre compétent.

L'inspection des finances donne son avis sur les plans opérationnels tels qu'ils sont proposés et évalue l'impact budgétaire et l'exactitude des données. Elle doit aussi confronter ces données afin de vérifier si les plans sont efficaces et aboutissent aux résultats escomptés au sein de chaque SPF.

Les contrôles a priori devaient progressivement disparaître au profit des contrôles a posteriori et des contrôles internes sur la base des objectifs définis dans le plan de management. En pratique les contrôles de l'inspection des finances et les contrôles budgétaires et administratifs sont toujours en place.

Le président du SPF est responsable de la réalisation des objectifs du plan opérationnel, et ce, dans les limites des enveloppes approuvées. Il doit s'assurer que la mise en oeuvre du budget est constamment contrôlée. Ce suivi ne concerne pas uniquement les seuls résultats financiers-budgétaires mais également les objectifs à atteindre et les indices de prestation.

Depuis plusieurs années la Belgique présente un budget en équilibre. La dette publique, qui en 1993, atteignait 137,1 % du PIB, devrait être de 90,6 % en 2006. En matière budgétaire, la Belgique a une structure de décision complexe. Un système d'accord de coopération organise la participation de tous les niveaux de pouvoir à la réalisation des objectifs globaux. Ainsi, des conventions conclues entre le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions définissent la contribution de chacune des entités fédérées à la réalisation de l'objectif de solde de l'ensemble des pouvoirs publics. L'accord le plus récent, conclu en juillet 2005, définit le cadre budgétaire global pour les Communautés et Régions jusqu'en 2009. Globalement, celles-ci ont pour objectif de réaliser annuellement un excédent de 0,1% du P.I.B.
--

Site internet

www.belgium.be

Le portail du gouvernement fédéral donne accès à la plupart des informations utiles sur les institutions fédérales et les services publics fédéraux. Il offre aussi des liens vers toutes institutions fédérées, Régions et Communautés. Celles-ci sont engagées aussi dans des processus de réformes, comme la Région wallonne avec la Contrat d'avenir pour la Wallonie.

Malheureusement les sites flamands ne sont traduit ni en anglais, ni en français.

Canada (administration fédérale)

Chef de l'État	La reine Elizabeth II
Premier ministre (nomination 6 février 2006)	Stephen HARPER
Régime	Mon. const. ; Fédération, régime parlementaire
Nombre de provinces	10+3 territoires
Superficie	9 976 000 Km ²
Population	31.630 millions (2006) dont 17 % étrangers
Capitale	Ottawa (1 080 986 habitants)
Siège du gouvernement et centre administratif	Ottawa
PIB (2005)	1 092 260 millions \$ Can
PIB par habitant	35 597 \$US (2004)
Croissance du PIB	3.6 % (2004)
Taux d'inflation	2.2% (mars 2006)
Taux de chômage	6.3% (mars 2006)

Identité constitutionnelle de la fédération

Au Canada, la Loi constitutionnelle de 1867 a donné naissance à la fédération canadienne. Elle définit le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. **La Loi constitutionnelle de 1982 a complété ce dispositif.**

Le pouvoir exécutif appartient à la Couronne (le Gouverneur général du Canada y représente la Reine Elizabeth). Il est exercé par le Premier ministre fédéral -ou provincial dans le cadre d'une province - et de son Cabinet. **Il s'agit d'une monarchie constitutionnelle**

Les dix provinces et les trois territoires forment **une fédération**.

Le Parlement est formé de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Ces instances exercent leur pouvoir respectif dans la cadre d'une démocratie parlementaire.

La Constitution limite à cinq ans la durée d'une mandature (élections tous les 3 ou 4 ans).

La recherche de « résultats », ou comment entrer dans un mouvement de réformes

Au début des années 90, le gouvernement fédéral du Canada confronté à un déficit budgétaire et à une crise économique grave a cherché les voies d'un changement et transformé ses procédures administratives. Des réformes radicales ont permis d'introduire une nouvelle culture de la performance, celle de la « **gestion axée sur les résultats** » articulée à la nécessité de satisfaire les besoins des « clients », dans le cadre de la préservation de « l'intérêt général ». L'ensemble des services -qui disposent des ressources humaines et financières nécessaires- ont eu la responsabilité d'obtenir les résultats attendus dans la mise en oeuvre des priorités gouvernementales.

De cette culture nouvelle, il résulte une volonté de gérer le plus efficacement possible l'organisation administrative. Vingt ans plus tard, l'observateur perçoit que c'est par l'articulation entre éléments d'une réforme budgétaire et recherche d'une modernisation permanente de la fonction publique, dans le respect des valeurs fondatrices et du leadership, que le Canada est parvenu à assainir ses finances publiques.

Deux grandes initiatives, l'« **Examen des programmes** » et « **Repenser le rôle de l'État** » ont été confortées en 1997 par la désignation du Conseil du Trésor en tant que « **Conseil de gestion du gouvernement** ». Il a en charge l'élaboration de guides et de conseils destinés aux gestionnaires en vue d'améliorer leur gestion.

Dès l'année 2000, manière d'entrer dans le 3ème millénaire, le Canada a lancé un nouveau programme « **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes** »¹². Élément central, il place au cœur des préoccupations gouvernementales la volonté « d'offrir de façon plus économique aux citoyens les services et programmes de grande qualité qu'ils espèrent... et qu'ils méritent »¹³. La clé de cette préoccupation est de donner une cohérence au tryptique « client/citoyen/ contribuable » dont les aspirations et les intérêts peuvent a priori sembler contradictoires. Venant après des résultats économiques et financiers qui inscrivent le Canada parmi les pays les plus performants de l'OCDE, il s'agit bien d'une démarche qualité qui est, à maints égards, exemplaire.

1. Efficacité, efficience

« Une vision intégrée des dépenses permet d'évaluer l'intégrité des programmes existants, de servir de fondement à la définition des priorités et d'établir le meilleur rapport Qualité/prix pour le contribuable ».

Performance, quelques chiffres clés¹⁴

Le Canada :

- a obtenu le plus important redressement budgétaire depuis 1992
- a dégagé un excédent budgétaire en 2003 et 2004 (9, milliards de dollars canadiens soit 0,7% du PIB)
- toutes les administrations ont contribué à cet excédent grâce à une forte baisse des dépenses des programmes
- a diminué sa dette jusqu'à un niveau estimé à 31% du PIB en 2004

Inscrite dans une stratégie de réformes qui a permis de rétablir l'équilibre budgétaire, l'administration fédérale canadienne est plus que jamais confrontée à l'obtention de résultats perceptibles et compréhensibles par les citoyens.

En 2000, le conseil de gestion du gouvernement a précisé le « **Cadre de gestion** » du changement autour de quatre engagements :

- placer les **citoyens** au cœur des préoccupations ;
- travailler dans le respect d'un ensemble de **valeurs** ;
- mettre en oeuvre la **gestion axée sur les résultats** ;
- étant donné la rareté des fonds publics, **effectuer des dépenses « judicieuses »** (utiles, pertinentes, celles qu'il est possible de justifier).

Passée la phase d'expériences-pilote¹⁵, l'un des nouveaux défis lancé par le gouvernement canadien est la généralisation de « **la gestion axée sur les résultats à l'ensemble des activités, des fonctions, des services et des programmes qui jouent un rôle important... qu'ils soient destinés aux canadiens... ou qu'ils relèvent de l'administration interne afin d'accroître leur «responsabilisation** ».

Au delà, le conseil de gestion du gouvernement a admis que « la gestion axée sur les résultats est loin de l'idéal ». Néanmoins, le gouvernement poursuit l'adoption d'une démarche d'identification entre points forts et points faibles des programmes. Aider les responsables à établir un cycle plus dynamique et réactif de planification, de mesure, d'analyse et d'ajustement et les communiquer en temps réel suppose un système d'informations performant.

■ Au niveau ministériel

Faire les dépenses utiles, vérifier la pertinence des programmes, intégrer l'information financière et non financière, centrer les actions et les organisations publiques autour des besoins, réaffecter si besoin est les ressources et réorganiser les programmes en fonction de l'évolution des priorités et la redéfinition des besoins, mettre fin à un programme lorsque le besoin est satisfait, conduit les ministères à développer une démarche intégrative (actions inscrites dans les priorités

¹² « Des résultats pour les Canadiens et les canadiennes, un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada ». Message de Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor.

¹³ ibidem

¹⁴ « La performance financière du Canada dans un contexte international » - site du ministère des Finances - www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpa2f.htm

¹⁵ « Mesure et gestion de la performance dans le secteur public » - Revue en ligne Optimum : www.optimum.org

gouvernementales, mise en oeuvre, mesure des résultats, ajustements nécessaires, communication des résultats en temps utile aux divers acteurs...) qui prévoit les conditions d'exercice d'un contrôle. « Ils doivent adopter la principe d'une gestion rigoureuse et avoir recours aux pratiques de la fonction moderne de contrôleur »¹⁶

■ Au niveau interministériel

La connaissance des objectifs des ministères mais aussi l'analyse interministérielle sont les deux piliers de l'information pour avoir une vision globale de l'action gouvernementale.

Les deux objectifs majeurs sont les suivants :

–évaluer la pertinence des programmes et examiner les meilleurs moyens de rendre les services (productivité à accroître, investissements éventuels, choix d'autres prestataires) ;

–analyser les dépenses pour mieux préciser les priorités nationales et faciliter le partage des pratiques exemplaires afin d'améliorer la performance globale.

« Dépenser judicieusement » oblige parfois le gouvernement à faire des choix difficiles, lorsqu'il s'agit d'investir dans de nouveaux projets ou de réaffecter les ressources (financières et humaines) et les immobilisations en fonction de nouvelles priorités.

La fonction budgétaire centrale incombe à la fois au ministère des finances et au Secrétariat du Conseil du Trésor. Les responsabilités du ministère des finances ont trait aux grands dossiers économiques et au cadre de la politique budgétaire. Ce ministère assume en outre la responsabilité directe liée à l'exécution de plusieurs programmes de transferts. Le ministre des finances dépose le budget devant le Parlement.

Depuis 1997, « Véritable service budgétaire », le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont devenus le « Conseil de gestion du gouvernement ». A ce titre, ces deux instances sont responsables des activités de gestion générale de l'administration publique fédérale, ce qui représente environ 30% des dépenses publique engagées au Canada.

2. Une administration « orientée client », soucieuse de la satisfaction des citoyens

« Servir l'intérêt public, c'est trouver une équilibre entre les besoins des citoyens, ceux des clients et ceux des contribuables. »

■ Les Canadiens et les Canadiennes d'abord

En tant que clients, les citoyens sont considérés comme ayant droit à un service accessible qui corresponde à leurs attentes autant qu'à leurs exigences d'amélioration. Simultanément, en temps que contribuables, ils souhaitent que leurs impôts soient utilisés au mieux et sans gabegie. A charge donc pour les agents publics –ou autres prestataires- de satisfaire le client à travers la qualité de leur prestation (chartes qualité et objectifs d'amélioration). Et à l'administration fédérale incombe la responsabilité d'accroître la confiance du citoyen en ses institutions, tout en gagnant la reconnaissance du contribuable satisfait par la performance de la gestion et le niveau de résultats atteint dans la maîtrise des dépenses.

■ La démarche « Citoyens d'abord »

En 1998, le Réseau du service axé sur les citoyens (Centre de gestion transformé fin 2003 en École de la fonction publique du Canada) a présenté le premier sondage intitulé « **Les citoyens d'abord** ». Il apparaissait que les cinq déterminants de la qualité du service étaient la rapidité, les connaissances professionnelles et compétences, la courtoisie, la façon d'être traité et le résultat attendu et obtenu.

Depuis, une véritable démarche d'études biennales permet d'approfondir les analyses et d'orienter les choix.

- Citoyens d'abord 2 (2000 - 2001) a élargi les thèmes de recherche à la production de services avec des modes particuliers (personne, téléphone, moyen électronique).

- La troisième édition (2002 - 2004) a mis l'accent sur les défis associés à la prestation multi-modes.

¹⁶ « Priorités du Bureau du contrôleur général pour 2005 - 2006, Consolider la vérification interne » - site du Secrétariat du Conseil du Trésor : www.tbs-sct.gc.ca/organisation/

Les résultats particuliers à chaque édition révèlent un peu plus chaque fois que la collaboration permanente entre partenaires gouvernementaux des niveaux municipal, provincial, territorial et fédéral dans les prestations mais aussi dans l'élaboration, le suivi et l'analyse des résultats¹⁷ dessine des contours organisationnels et administratifs nouveaux.

En 2000, les prestations de service et la mise en oeuvre des politiques publiques et des programmes relevaient encore le plus souvent de services ministériels (structure unique). Mais l'évolution des demandes, l'accélération des partenariats a conduit les services uniques à travailler en collaboration interne -avec d'autres organisations administratives- ou externe -avec d'autres prestataires-. Les **centres de services étant le plus souvent en première ligne dans la prestation et les relations avec la clientèle**, les structures centrales sont conduites à prendre en compte une telle évolution et sont conviées par le gouvernement à associer ceux-ci à la réflexion sur la conception et la mise en oeuvre des programmes et des prestations.

■ De 2000 à 2004, **deux grandes initiatives** ont été prises, conformément aux engagements contenus dans le document d'orientation générale « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada »¹⁸. L'administration fédérale s'y engage à « **offrir une prestation de services centrés sur les citoyens** ».

- **Initiative Service Canada** : permettre aux citoyens d'accéder facilement aux services de l'administration fédérale et à leur connexion internet et ce, dans les deux langues officielles (anglais, français).

- **Initiative d'amélioration des services** : Centrée sur la performance des services publics, elle vise à améliorer de manière qualitative et quantitative la satisfaction de la clientèle. L'objectif minimal de 10% d'amélioration sur cinq ans des services orientés clients a été fixé à l'ensemble des ministères.

Parallèlement, l'initiative Gouvernement en direct est un outil qui vise à faciliter l'accès aux services et à accroître leur productivité.

Simultanément, un **guichet unique** est installé. Dans le cadre d'un projet pilote, plus de 110 centres d'accès de Service Canada ont ouvert leurs portes. Chacun de ces centres permet au public d'accéder, à partir d'un même endroit, aux services de nombreux ministères.

3. Organisation et mise en oeuvre

*« Au cours des 15 dernières années, le gouvernement canadien, dans sa recherche d'une nouvelle approche de la prestation de services publics, est passé de l'expérimentation active des agences autonomes à un débat complexe sur la nature et les conséquences des partenariats de collaboration. Ce débat montre que le gouvernement est de plus en plus conscient que la collaboration et le partenariat constituent de nouveaux outils de gouvernance très efficaces, dans un monde toujours plus interdépendant, et traduit son expérience du fédéralisme, à savoir que ce qui apparaissait clair et séparable en théorie s'est révélé en fait complexe et interdépendant ».*¹⁹

Lors de la création de la Confédération canadienne, les attributions du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ont été divisées en ce qu'on pensait être deux sphères de compétences exclusives sans qu'il puisse y avoir de chevauchement.

Au milieu des années 80, le Canada s'est tourné vers :

- la création d'un type d'agences plus autonomes dénommées **organismes de prestation de service** (Organismes de service, organismes de service spéciaux, organismes de service ministériels) ;
- **les ententes de partenariat** (ministères, gouvernements, privé, ONG, régie, sous-traitance).

Depuis, ces différents niveaux et acteurs développent une collaboration de plus en plus étroite.

¹⁷ Les citoyens d'abord 3 » - rapport de l'Institut des services axés sur les citoyens

¹⁸ « Guide pratique d'Initiative d'amélioration des services » - site internet du Secrétariat du Conseil du Trésor : www.tbs-sct.gc.ca/si-as/

¹⁹ « La gouvernance publique partagée : agences, autorités organismes publics au Canada » - Toby Fyfe et Tom Fitzpatrick, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 2, n°1.

4. Ressources Humaines, entre tradition de réformes et accélération stratégique

Dès les années 1960 jusqu'au milieu des années 1990, l'accent a été mis sur le renouvellement de la gestion de la fonction publique : **gestion financière et responsabilisation** (1979), **gestion du personnel et le principe du mérite** (1979), **amélioration de la productivité** (1980) , **restructuration des catégories de la gestion** dans la fonction publique et **préfiguration du périmètre de l'encadrement supérieur** actuel (1990).

En 1995, en raison de la priorité accordée à la réduction du déficit fédéral et à celle des dépenses de personnel, un **examen des programmes** a entraîné une réduction importante des effectifs. Or, les analyses démographiques de la fonction publique révélaient simultanément une population vieillissante. Cette situation contradictoire a entraîné le lancement d'une réflexion sur la fonction publique.

En 1997, « **La Relève** », suite à la nomination d'un groupe de travail, un programme a été créé en vue de dynamiser la gestion des employés de la fonction publique. Il a conduit au renouvellement et au recrutement, au « perfectionnement » avec amélioration de la rémunération.

Entre 2000 et 2003, malgré les efforts continus de modernisation et compte tenu des dysfonctionnements observés et stipulés dans le rapport du Vérificateur général²⁰ (mauvaise gestion, gabegie financière, absence de professionnalisation de la GRH), on assiste à une accélération du processus de modernisation **vers la mise en oeuvre d'une GRH stratégique :**

- vote de la « **Loi de la modernisation de la fonction publique** », en novembre 2003 ;

- création en décembre 2003 d'une agence dédiée, l'**Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC)**²¹.

■ Les priorités de l'AGRHFPC

L'AGRHFPC résulte de la fusion de certains services du Conseil du Trésor (employeur public) et de la Commission de la fonction publique (instance indépendance qui garantit les principes fondateurs). Son mandat est de donner aux gestionnaires et aux managers une orientation qui favorise une **gestion des ressources humaines moderne qui soit axée sur les résultats et soucieuse de rendre aux citoyens un service de qualité au meilleur coût.**

Priorités et résultats stratégiques associés de l'AGRHFPC

- planification stratégique des RH (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences;
- réforme du système de classification;
- développement du leadership et de la formation ;
- fusion et simplification des conventions collectives ; dispositif renouvelé de négociations des relations de travail ;
- élaboration d'un « Code de l'Éthique et des Valeurs »

Trois résultats stratégiques associées à ces priorités :

- une gestion des ressources humaines modernisée et une responsabilisation accrue des managers et des services gestionnaires ;
- un leadership efficace, conforme à l'éthique, et un milieu de travail de qualité ;
- une fonction publique représentative de toutes les couches de la société.

■ Une nouvelle attention portée aux principes et aux valeurs

La loi de modernisation de la fonction publique et la création de l'AGRHFPC précisent les enjeux liés à l'utilisation efficace et efficiente des ressources humaines sans perdre de vue la satisfaction citoyenne.

Les règles de gestion introduisent l' individualisation (rémunération, compétences recrutement) et se rapprochent de celles du marché du travail. Il s'agit à la fois de garantir l'attractivité de l'État et de respecter la diversité linguistique, ethnique et culturelle, de genre et de situation de la société (Loi sur l'équité en matière d' emploi).

²⁰ Le vérificateur général examine les résultats de l'action publique découpée en programmes et plans stratégiques. Il rend compte au Parlement.

²¹ Site de l'agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique – www.hrma-agrh.gc.ca/index_f.asp

Le socle des principes fondateurs et des valeurs fondamentales de la fonction publique canadienne : mérite, neutralité et impartialité politique est renforcé par l'élaboration d'un **Code de valeurs et d'éthique**.

Le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique canadienne

Le « **Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique** » a été élaboré en septembre 2003. Il guide l'activité de l'ensemble des fonctionnaires. Son objectif est la pérennité et l'accroissement de la confiance du public dans l'intégrité de la fonction publique.

Quatre ensembles de valeurs y sont déclinés :

- **les valeurs démocratiques** : aider les ministres, dans le cadre de la loi, à servir l'intérêt public.
- **les valeurs professionnelles** : servir les citoyens avec compétence, excellence, efficacité, objectivité et impartialité.
- **les valeurs liées à l'éthique** : agir en tout temps de manière à conserver la confiance du public ;
- **les valeurs liées aux personnes** : faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans les rapports avec les citoyens et les collègues

Toutes les activités de la fonction publique doivent s'y conformer .

■ Encadrement supérieur et compétences en Leadership

Création dès 1994 d'un groupe particulier de cadres supérieurs ou hauts fonctionnaires, bénéficiant d'une gestion spécifique, l'**Executive Service canadien**.

Depuis cette création, chaque étape nouvelle de réforme de la gestion publique, chaque engagement ministériel ou gouvernemental insiste sur l'importance qu'il y a à recruter les bonnes personnes, motivées, professionnelles, dotées d'une vision et d'une aptitude à transformer les orientations gouvernementales en plans d'actions et à en rendre compte, bref des cadres dirigeants capables d'entraîner leurs équipes dans le changement.

De telles qualités ne sont pas abstraites. Au Canada, elles ont fait l'objet d'études, d'élaboration de profils et d'une grille de compétences.

Les compétences clés en Leadership révisées

- **excellence en gestion (exécution)** : gestion par l'action, gestion de l'effectif et des finances ;
- **engagement (mobilisation)** : les personnes, les organisations et les partenaires pour fixer les objectifs, atteindre les résultats ;
- **réflexion stratégique (innovation)** : l'analyse et les idées (conseils, contextualisation, programmation) ;
- **valeurs et éthique (fondement)** : intégrité et respect.

■ La rémunération à la performance

Les axes stratégiques du gouvernement sont déclinés en cascades aux différents niveaux de mise en oeuvre de l'action publique. Ils font ensuite l'objet d'une déclinaison individuelle à travers les « **ententes sur la performance** » des cadres supérieurs. **Ce dispositif est construit à partir de trois composantes : les engagements permanents, les engagements clés ou engagements stratégiques, l'introduction d'une « partie à risque » dans la part variable.**

Quelques sites officiels canadiens

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

http://www.hrma-agrh.gc.ca/index_f.asp

Gouvernement canadien

<http://www.canada.gc.ca>

Commission de la fonction publique

<http://www.psc-cfp.gc.ca>

Bureau du Conseil Privé

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

Conseil du Trésor

<http://www.tbs-sct.gc.ca>

École de la fonction publique du Canada

http://www.hrma-agrh.gc.ca/mtp-psg/ccmd_f.asp

Citoyens d'abord

<http://www.iccs-isac.org/fra/ca-02.html>

Gouvernement en direct

http://www.gol-ged.gc.ca/index_f.asp

Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services

<http://www.tbs->

[sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsi_f.as](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsi_f.as)

Danemark

Chef de l'État (depuis 1972)	La reine Margrethe II
Premier ministre (depuis 2005)	Anders Fogh Rasmussen
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie	43 098 km ²
Population	5,4 millions (2005)
Capitale	Copenhague
Comtés	13
Communes	271
Population active	2,8 millions
PIB	187,5 milliards € (2004)
PIB par habitant	34 700 € (2004)
Croissance du PIB	2% (2004)
Inflation	2,1% (2005)
Taux de chômage	6,1% (2005)

Le Danemark est un État unitaire très décentralisé, où il existe 3 niveaux de gouvernement : le gouvernement central, les comtés (« Amt ») et les communes. À partir de 2007, les 271 communes seront regroupées en 99 de plus grandes tailles et les 13 comtés en 5 régions plus vastes.

En règle générale, la plupart des responsabilités administratives sont déléguées au niveau des comtés ou des municipalités. Ainsi, les 13 comtés du pays sont responsables du secteur hospitalier, des lycées et des routes et les municipalités en charge des écoles primaires, des collèges, des crèches et des maisons de retraites. Les comtés emploient 191 000 personnes et les municipalités 468 000 et représentent plus de 56% des dépenses publiques.

L'administration d'État danoise se compose essentiellement de ministères et d'agences et emploie 182 000 agents publics (ministères, agences, forces armées, police, établissements d'enseignement supérieur)²².

La crise budgétaire qui a affecté le Danemark au début des années 1980 (en 1982, le déficit public atteint 9% du PIB !) a entraîné une vague de réformes au sein de l'administration touchant à la fois son organisation - ministères centraux plus petits, développement d'agences et forte décentralisation - mais aussi la recherche de l'efficacité et de la qualité de service.

C'est la recherche de l'efficacité qui a constitué le fil rouge des réformes au Danemark, la réduction draconienne du déficit budgétaire en étant la principale justification.

1. D'une crise budgétaire aiguë à la recherche d'efficacité

Durant ces vingt dernières années, le ministère des finances a mis l'accent sur la réforme de l'État-providence danois, en réduisant les dépenses publiques, en simplifiant et en décentralisant les fonctions administratives.

Les administrations centrales et locales ont adopté la comptabilité d'exercice en 2003, dans l'objectif de renforcer l'efficacité et de développer au sein des administrations un réflexe en matière de coûts. La rareté des ressources publiques accompagnée d'une politique axée sur la performance rend désormais possible le calcul des coûts des services publics.

²² Source: le site officiel du Danemark, www.denmark.dk

Si le gouvernement doit définir les services et le niveau de qualité que les citoyens sont en droit d'attendre, l'administration doit définir les modes d'organisation afin d'être plus efficace. Les coûts ainsi que les résultats doivent être transparents. L'allocation budgétaire doit donc dépendre des résultats, de la qualité de service et de l'efficacité mais aussi de l'innovation développée par les administrations. L'amélioration de la productivité des services publics est en outre renforcée par l'utilisation accrue des nouvelles technologies dans la délivrance des services.

Dans le même ordre d'idée, et afin de faire du Danemark l'une des économies les plus compétitives du monde d'ici 2015, les administrations publiques locales doivent identifier systématiquement les services qui peuvent être externalisés. Le gouvernement danois encourage en effet la concurrence entre entreprises privées, collectivités territoriales et administration centrale pour la délivrance de services. Une attention est enfin portée sur la recherche d'économies dans les achats publics tant pour l'administration d'État que dans les administrations locales²³.

2. Des agences qui assurent la mise en oeuvre de l'action publique

■ Privilégier la souplesse de gestion

Les ministères danois sont de taille relativement resserrée. L'action de l'État n'en perd pas pour autant ses prérogatives. Le choix qu'a fait le Danemark est de privilégier la souplesse de gestion en dotant les ministères d'agences spécialisées dont ils assurent la tutelle, écartant ainsi des tentations d'hypertrophie de son administration centrale.

Les services centraux, de taille modeste, servent de « secrétariat » aux ministres, élaborent les politiques publiques et assurent la coordination des agences rattachées au ministère concerné. Les agences assument un large éventail de fonctions, parmi lesquelles la mise en œuvre de la politique gouvernementale et la fourniture de services. Il faut noter qu'au Danemark, la politique administrative relève du ministère des finances qui joue un rôle d'impulsion en proposant aux ministères des mesures de réformes.

L'administration est placée sous l'autorité du Folketing (parlement unicaméral danois) et est soumise à un contrôle intense, en particulier de l'ombudsman parlementaire (médiateur). Ce dernier est habilité à mener des enquêtes pour déterminer si l'administration a enfreint les lois en vigueur ou si elle s'est rendue coupable de fautes ou de négligences (autosaisine ou suite à une réclamation). Parallèlement, l'administration est soumise au contrôle d'experts comptables indépendants dans la cadre de l'utilisation des crédits budgétaires²⁴.

■ Assurer un pilotage de la performance

L'évolution la plus notable de l'administration danoise est la mise en place en 1992 d'une gestion contractuelle des agences basée sur la gestion des performances. Le contrat de performance signé entre un ministère et son agence précise les priorités politiques, les missions et le budget. Ces objectifs sont traduits en interne et transformés en cibles à atteindre en matière de productivité mais aussi d'amélioration de la qualité de la gestion des ressources humaines et du service rendu à l'utilisateur. Pour ce faire, le Danemark a généralisé l'utilisation des tableaux de bord prospectifs (« *Balanced Scorecard* »).

Les contrats de performance donnent lieu depuis 1996 à la publication de rapports annuels de performance qui renseignent sur la réalisation des objectifs, les résultats financiers et la productivité. Ils constituent un moyen d'information du citoyen de l'utilisation des fonds publics.

Si historiquement la tutelle du ministères envers les agences était bien réelle, c'est aujourd'hui bien moins vrai dans la pratique. La tendance est désormais à la culture de résultats, à l'assouplissement, voire de plus en plus souvent à l'émancipation totale de la tutelle sous condition bien sûr du respect des contrats d'objectifs et de moyens.

²³ Source: OCDE, Public governance Committee, fiche de données pays, avril 2006

²⁴ Source: le site officiel du Danemark, www.denmark.dk

■ La qualité dans l'administration

Afin d'améliorer la gestion des ministères et des agences, l'administration danoise a favorisé la diffusion du modèle de management par la qualité totale, l'EFQM (modèle de la fondation européenne pour le management par la qualité totale). Ce modèle permet aux administrations de mettre en place un système d'auto-évaluation de la qualité du management et servir à identifier les bonnes pratiques. Ainsi, chaque année, les administrations les plus exemplaires se voient remettre des prix qualité. La transparence étant l'une des grandes caractéristiques de l'administration danoise, cette dernière fait régulièrement l'objet d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Le gouvernement a lancé en mars 2001 l'initiative « Quality in Welfare » pour améliorer la qualité dans les services publics que la population a estimé insatisfaisants.

3. L'usager bénéficiaire: la relation au citoyen au centre de la réforme

Au cœur du plan d'action publié par le ministère des finances en 2002 on retrouve la notion de citoyens. Son titre « les citoyens à la barre » est tout à fait significatif de cette évolution du service public qui doit être basé sur le libre choix des prestataires par les citoyens, mais qui doit être aussi simple, réactif et efficient.

Cette notion de liberté de choix des citoyens se retrouve dans les grandes orientations définies par le plan d'action qui vise à faciliter l'accès à de nouveaux opérateurs de service public qu'ils viennent des secteurs associatif ou privé. La mise en balance des services publics avec les services offerts par le privé doit permettre au citoyen de disposer du libre choix de son prestataire. Les pouvoirs publics veillent à ce que l'information concernant ces opérateurs soit transparente et qu'elle renseigne systématiquement sur le niveau de performance atteint (qualité de service mais aussi nombre d'agents, qualité des infrastructures).

Plusieurs orientations majeures ont été définies pour parvenir à un service simple ouvert et réactif :

- Le renforcement des droits des citoyens doit intégrer la prise en compte des plaintes - y compris sur les décisions prises par les pouvoirs publics - et la protection des données privées.
- Le développement d'un programme de simplification des lois et règlements. Obligation est désormais faite pour les ministères de publier un plan d'action en matière de simplification ainsi qu'un plan de développement de l'e-administration (généralisation de l'utilisation de la signature électronique par exemple).
- Simplification de l'organisation de l'administration elle-même. Suppression des structures n'étant plus nécessaires et développement de la coopération entre les administrations qu'elles soient locales ou nationales.
- La transversalité recherchée dans le fonctionnement des administrations devrait permettre d'améliorer la réponse aux citoyens (en cas de changement d'adresse notamment).
- Le développement de l'e-administration doit permettre aux citoyens de contacter les services en dehors des heures de bureau et de dialoguer avec les pouvoirs publics.
- La participation des citoyens aux décisions publiques doit être favorisée à travers la consultation des comités d'usagers.

4. Ressources humaines

L'administration danoise a profondément réformé la gestion des ressources humaines avec l'introduction de la gestion par la performance en 1992. Cette gestion s'appuie sur l'évaluation et la formation. En novembre 1998, le gouvernement a instauré une nouvelle politique du personnel de l'administration centrale. Il a introduit un système de traitement plus individualisé prenant en compte la performance de l'agent et les niveaux de salaires sur le marché du travail.

La réforme de la GRH de l'administration danoise a donc supposé :

- la mise en place d'une gestion individualisée faisant place à l'innovation (recrutement différencié - immigrés, qualifications atypiques) ;
- de favoriser la transparence ;
- d'affronter la crise démographique ;
- d'encourager et de développer la créativité, l'initiative et la responsabilité des agents ;
- de développer les compétences sur la e-administration.

Face à des critiques internes sévères sur l'absence de leadership dans le secteur public ou encore sur sa faible attractivité, les danois ont développé une politique offensive de réforme de la gestion des ressources humaines autour d'un plan d'action de quatre axes :

- faire primer la mission sur l'organisation des services ;
- favoriser la diversité dans la fonction publique : indépendamment des genres, de l'âge, de la situation familiale, de l'expérience professionnelle..., tout membre de la société peut contribuer à l'accomplissement des missions du service public ;
- renforcer les compétences pour répondre aux besoins du service mais aussi à ceux des personnels (développement personnel et professionnel) ;
- professionnaliser le management (le prix du responsable des ressources humaines de l'année, vient récompenser celui dont la gestion des équipes est la plus innovante).

■ Le modèle danois de conventions collectives

Les conventions collectives négociées par les partenaires sociaux sont un élément central du marché danois du travail. Le gouvernement intervient le moins possible dans ce domaine, dans la mesure où les partenaires sociaux parviennent à trouver un accord. C'est le même principe qui est en vigueur dans le secteur public, où depuis la fin des années 1990, l'employeur et les syndicats concluent des conventions collectives. Valables pour 3 ans, ces accords s'appliquent aussi aux salariés non syndiqués et rendent la grève illégale durant la période couverte par l'accord.

L'Agence de l'emploi public et l'Association des Comtés et des municipalités du Danemark (Local Government Denmark) sont les employeurs de ces différentes catégories d'agents publics.

L'Agence de l'emploi public a été créée en 2000 et fait partie intégrante du Ministère des Finances. Elle remplit les fonctions d'employeur du gouvernement central et conclut des conventions collectives sur les conditions de travail et de rémunération. L'Agence fournit aux ministères et aux agences des conseils sur toute question relative à la GRH.

Les syndicats de personnels du gouvernement central se sont regroupés au sein d'un Comité joint (le CFU), interlocuteur unique de l'Agence de l'emploi public. Il a pour mandat de négocier les conventions collectives. Ainsi, le Ministère des Finances (Agence de l'emploi public) et le CFU négocient les questions de travail et de rémunération tous les trois ans.

■ Fonctionnaires versus conventions collectives

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le fonctionariat est réservé à des fonctions particulières, énumérées dans la circulaire du 11 décembre 2000. Désormais, seuls les hauts fonctionnaires, les juges, les fonctionnaires de police, les personnels pénitentiaires et les militaires sont des fonctionnaires. Tous les autres agents publics sont régis par une convention collective. Ainsi, au fil des ans, la part des fonctionnaires au sein des agents publics a beaucoup diminué: de 44% en 1996, elle est seulement de 36% en 2003. Certains agents, de manière très marginale, sont régis par des contrats individuels. C'est notamment le cas pour les nominations à des postes de dirigeants à haute responsabilité, où l'employeur public estime qu'il est préférable d'appliquer un système de rémunération plus individualisé et plus flexible.

Pour les personnels régis par la convention collective, c'est la législation du travail qui s'applique (droit commun du travail). Pour les fonctionnaires, ce sont la « Loi sur les fonctionnaires » et la « Loi sur les retraites des fonctionnaires » qui représentent le cadre légal. Elles définissent les droits et devoirs du fonctionnaire, les règles disciplinaires, les modalités concernant la démission et la

retraite. Les questions relatives à la rémunération et aux conditions de travail sont l'objet de négociations entre le Ministère des Finances et les quatre syndicats de l'administration centrale.

Les principales différences entre le statut de fonctionnaire et celui des personnels régis par une convention collective résident pour les fonctionnaires dans :

- l'interdiction du droit de grève ;
- le droit à indemnités en cas de suppression du poste occupé (trois années de salaire) ;
- et dans une retraite pré-définie.

■ **Recrutement et rémunération : une gestion stratégique**

Les ministères, les agences et les autres institutions sont libres de recruter leur personnel selon les besoins locaux, mais dans une certaine limite. Pour les ministères et les agences, le plafond de masse salariale constitue la limite. Pour des institutions telles que les universités, la limite est le total de leur budget. Pour les postes de direction les plus élevés, le nombre de postes et le montant total des rémunérations est déterminé de manière centrale.

Au niveau de l'administration centrale, il existe un dispositif qui permet de s'assurer que les rémunérations des agents du secteur public suivent celles du secteur privé, sur le long terme. Ce système permet l'ajustement automatique des rémunérations des personnels d'administration centrale sur les progressions des rémunérations du privé.

Pour les cadres dirigeants (directeurs d'agences notamment), il existe depuis 1995, un système de rémunération à la performance qui lie directement rémunération et résultats.

Les fonctionnaires sont rémunérés selon l'ancienne échelle de salaires qui comprend 55 niveaux de rémunération. Chaque emploi de fonctionnaire fait l'objet d'une classification dans un niveau de responsabilité et de rémunération. Le système repose sur le principe de l'avancement à l'ancienneté.

L'emploi dans le secteur public danois repose sur la publication des postes vacants, afin de s'assurer que chacun puisse postuler sur un poste. L'État a construit une base de données de tous les emplois offerts, consultable sur le site internet www.job-i-staten. Les postes sont attribués aux candidats dont le profil est le plus adapté. Les candidats qui appartiennent déjà à l'administration centrale ne bénéficient d'aucune préférence par rapport aux autres candidats.

L'administration centrale doit attacher désormais beaucoup d'importance à la gestion stratégique du personnel. Pour ce faire, elle doit avoir une stratégie de développement des compétences, liée de façon très étroite aux missions et aux objectifs de l'organisation. Cela s'appuie notamment sur des plans individuels de développement des compétences. En outre, les agents les plus talentueux doivent pouvoir être mis en valeur, afin de rendre l'administration attractive.

Sites internet

www.denmark.dk, site officiel du Danemark

www.fm.dk, portail du ministère des finances

www.oem.dk, portail du ministère de l'économie

www.stm.dk, portail du premier ministre

www.ft.dk, site du parlement danois

www.dst.dk, site de l'office statistique du Danemark

www.folketinget.dk, site du parlement danois

États-Unis (administration fédérale)

Président	Georges W. Bush
Vice-Président	Richard B. Cheney (Dick Cheney)
Régime	Régime présidentiel dans lequel le pouvoir législatif (le Congrès) et le pouvoir gouvernant (la Présidence) ont des compétences séparées en principe indépendantes
Nombre d'États fédérés	50
Superficie	9 629 047 km ²
Population (national, estimation 2004)	293 907 000
Population active	147,3 millions
Répartition de la population active entre les différents secteurs	Cadres, salariés : 31% ; Commerce et administration : 28,6% ; Services : 14,1% ; Industries, mines, transports : 23,7% ; Agriculture : 2,5%
Capitale, siège du gouvernement fédéral et centre administratif	Washington D.C.
PIB	11 967 milliards US \$ (4 ^o trimestre 2004)
PIB par habitant	40 556 US \$ (estimé) (4 ^o trimestre 2004)
Croissance du PIB	> 4% (2004)
Taux d'inflation	2,7% (2004)
Taux de chômage	5,5% (1 ^{er} janvier 2005)

(Sources : Census Bureau, Council of Economic Advisers)

Si, au début des années 90, de nombreux pays de l'OCDE ont eu à gérer une crise budgétaire, les États-Unis ont eu, eux, à faire face à une crise de légitimité des administrations fédérales. Lors de son premier mandat, le Président Clinton découvrait que 21% seulement des américains avaient confiance dans les administrations fédérales. Un ensemble de lois et de programmes ont ainsi appuyé la recherche d'une meilleure efficacité de l'administration fédérale.

1. Efficacité, efficience

■ La permanente réforme de l'administration fédérale

Lancés lors des deux mandats de Bill Clinton, la « *National Performance Review* » (1993) et le « *National Partnership for Reinventing Government* » (1998) visaient à réformer l'administration fédérale. Le premier programme dont le slogan était « *works better, costs less, and gets results Americans care about* » a donné naissance à des normes sur le service à la clientèle et à des organismes axés sur le rendement (Performance-based organisations). Le second volet (1998) consistait à « Réinventer » les processus au sein des différents organismes publics fédéraux afin d'améliorer la qualité de services dans une optique de réduction des coûts et d'une amélioration des résultats.

Les cinq principes de départ étaient :

- modifier la relation au bénéficiaire pour le placer au premier plan (« *customer* ») ;
- s'appuyer sur les agents (« *empowering employees to allow them to put customers first* ») ;
- réduire le poids de la réglementation (« *cutting red tape* ») ;
- centrer l'action publique sur le cœur des missions de l'administration fédérale (« *cutting back to basics* ») ;
- transformer les bureaucraties traditionnelles, fondées sur le principe hiérarchique en « *information age organizations* ».

À ces mesures d'ordre organisationnel s'ajoute l'ambition d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. C'est la « *Government and Performance Results Act* » (GPRA-1993) qui établit les concepts de base et la structure de mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats. Elle offre aux départements d'États et aux agences **trois outils majeurs de gestion** -les plans stratégiques, les plans

annuels de performance et les rapports annuels de performance- et renforce, par l'intermédiaire de l'Office of Management and Budget (OMB) et du General Accounting Office (Office placé auprès du Congrès - GAO), le contrôle et l'évaluation des actions et des politiques publiques.

Avec une perception plus systémique de la réforme, le Président Bush a annoncé, en 2001, un programme (« *President's Management Agenda* ») visant à améliorer la performance des programmes fédéraux et plus globalement l'efficacité de l'administration fédérale. Ce programme repose sur cinq grandes initiatives :

- « *Competitive Sourcing initiative* » : obliger les agences à s'assurer de la compétitivité de leur activité;
- « *Improved Financial Performance initiative* » : améliorer la qualité de l'information financière des agences;
- « *Expanded e-Government initiative* » : permettre d'améliorer la gestion des technologies de l'information;
- « *Budget and Performance Integration initiative* » : renforcer la qualité de l'information sur les résultats des programmes, ce qui permet au gouvernement de définir des priorités dans l'allocation des ressources et de lier ainsi l'élaboration du budget aux résultats enregistrées par les organismes publics fédéraux ;
- « *Strategic Management of Human Capital initiative* » : permettre aux agences d'attirer, de retenir une fonction publique fédérale hautement qualifiée et d'en améliorer les compétences.

■ Évaluation des programmes fédéraux au regard des priorités présidentielles

Tous les programmes sont évalués avec en arrière plan les efforts menés pour satisfaire ces cinq exigences prioritaires. Chaque trimestre, les agences reçoivent l'évaluation de leur situation vis-à-vis des objectifs fixés (« *Standard of success* »). Les agences sont classées en fonction des progrès réalisés dans l'atteinte de ces objectifs. L'OMB, chargé d'évaluer les progrès des agences, produit un rapport sur les actions prises récemment par les agences pour atteindre les objectifs ainsi que les actions à mettre en œuvre pour améliorer encore la performance. Ce système d'évaluation est un système simple de graduation à l'image d'un feu tricolore :

- **rouge** lorsque l'agence n'a obtenu aucun résultat / aucune initiative n'est prise, absence d'action significative pour atteindre les objectifs ;
- **jaune** lorsque l'agence a atteint certains résultats / des délais dans la mise en œuvre des mesures propres à améliorer la performance, des ajustements nécessaires ;
- **vert** lorsque l'agence a amélioré ses performances concernant l'ensemble des objectifs / la mise en œuvre des mesures se fait en accord avec les plans stratégiques définis par l'agence.

À travers ce système de feux tricolores et sur la base de plans d'action précis sur ce que l'agence doit produire comme service, l'administration entend pouvoir rendre le gouvernement comptable de ses résultats vis-à-vis du public. Ce système est également une puissante incitation pour les agences à améliorer leur gestion interne en fournissant un cadre strict.

Enfin, les réflexions visant, au sein de l'administration fédérale, à lier budget et performance (cinquième initiative du *President's management agenda*) ont commencé en 2000. En 2001, ce lien a été formalisé.

Un nouvel instrument, le **Program Assessment Rating Tool (PART)**, a été créé pour évaluer les programmes fédéraux. Le PART évalue le contenu des programmes, la planification des objectifs, la gestion et les résultats ainsi que la manière dont on rend compte des résultats afin de déterminer, sous tous les aspects, leur efficacité. C'est un outil qui doit permettre de mesurer les points forts et les points faibles des programmes fédéraux avec une attention spécifique portée sur les résultats produits. Il s'agit d'une auto évaluation, en conséquence, les agences doivent fournir des éléments tangibles attestant de l'amélioration de leurs performances (*evidence-based decisions*).

2. Ressources humaines

Pour comprendre le système fédéral américain, il est nécessaire de revenir sur le « *spoil system* » qui prévalait avec pour conséquence qu'à chaque changement de parti politique au pouvoir, la totalité du personnel fédéral pouvait être -et était le plus souvent- remplacée. Au plus fort du « *spoil system* », les défenseurs d'une fonction publique politisée avaient pour argument le fait qu'un personnel formé, compétent et neutre était à même de constituer une bureaucratie dangereuse.

Cela étant, pour faire face aux tentations de népotisme, les pratiques de gestion dans la sphère publique se sont professionnalisées, particulièrement la politique de gestion des ressources humaines. Deux lois marquent un tournant dans l'histoire de la fonction publique fédérale, le Pendleton Act et le Civil Service Act (toutes deux votées en 1883). C'est de ces lois qu'est né le système basé sur le principe du mérite permettant d'évaluer les fonctionnaires sur la base de leur mérite plutôt que sur leurs accointances politiques. La création de la Civil Service Commission (Civil Service Act) a permis d'entériner la volonté de mettre en place une politique de gestion du personnel à l'échelle fédérale et de « centraliser » la politique de GRH. Le premier grand volet de réformes, à la fin des années 70, porte justement sur les ressources humaines.

■ Cadre législatif et réglementaire pour la gestion des ressources humaines

Le « *Civil Service Reform Act* » (1978) est la première étape importante de la réforme de la fonction publique (réforme du « *Civil Service Act* »), qui a pris des proportions gigantesques depuis la fin de la guerre. Cette loi a créé un mouvement en faveur de la décentralisation et la délégation des compétences en matière de recrutement et de gestion des fonctionnaires fédéraux. Elle présente plusieurs caractéristiques :

- la suppression de la Civil Service Commission au profit de l'*Office of Personnel Management* (OPM²⁵) ;
- la délégation des missions de gestion vers les ministères et agences afin de garantir une main d'œuvre de qualité et une mise en œuvre souple des règles encadrant l'exercice de charges publiques ;
- la mise en place d'un système de recrutement, de promotion et de rémunération basé sur le principe du mérite ;
- la disparition progressive du principe de sécurité de l'emploi ;
- le développement de l'impartialité des sanctions pour cause d'inefficacité et de mauvaise gestion ;
- la singularisation d'un groupe de cadres (« *Senior Executive Service* ») ;
- l'élaboration de programmes de formation et l'organisation de la mobilité des agents.

D'autres agences, créées en même temps que l'OPM perpétuent les fonctions initialement exercées par la Civil Service Commission : le « *Merit System Protection Board* » fervent défenseur des principes du mérite, l'« *Office of Special Counsel* », et la « *Federal Labor Relations Authority*²⁶».

■ Création du Senior Executive Service (1979)

Dans la droite ligne du Civil Service Reform Act, la création de ce groupe de cadres supérieurs a permis :

- d'instaurer un système global de gestion des cadres dirigeants permettant de dépolitiser le fonctionnement des administrations centrales ;
- de garantir les compétences managériales de ses membres ;

²⁵ L'Office of Personnel Management (OPM) est l'agence chargée de l'élaboration et du suivi de la politique de ressources humaines au niveau fédéral. Le directeur de l'OPM est le principal conseiller du Président en matière de gestion des RH. L'OPM a compétence sur l'ensemble de la fonction publique fédérale (hormis le secteur postal) qui comprend aujourd'hui plus de 1,8 millions de personnes. Il a pour mission de superviser la gestion du personnel au sein de l'exécutif ; servir les intérêts de l'administration et du gouvernement en soutenant et en prônant les valeurs telles que le système basé sur le principe du mérite, la responsabilité, la diversité de la main d'œuvre ; planifier les besoins futurs en matière de recrutement ; aider les agences à améliorer la gestion de leurs ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain ; aider les agences et ministères à recruter, former, gérer et retenir la main d'œuvre de grande qualité nécessaire pour satisfaire les attentes des citoyens.

²⁶ Cette agence est chargée de superviser la bonne application du titre VII Civil Service Reform Act consacré au « statut » des agents fédéraux, à la négociation des conventions collectives régissant les emplois dans la fonction publique fédérale et est partie prenante aux règlements des différends (site : www.flra.gov).

- d'améliorer le système de rotation et de mobilité des équipes dirigeantes ;
- de reconnaître les performances individuelles dans les rémunérations, les décisions de promotion et de mutations ;
- de rendre les hauts dirigeants responsables de leurs résultats individuels et des résultats de leurs organisations.

Dix ans après leur mise en œuvre, ces réformes n'avaient pas fait l'unanimité. L'OPM se révélait être un instrument politique -chargé de promouvoir le point de vue du président sur la GRH-. Le changement tant attendu permettant de passer de la notion de personnel (qui suppose une masse à gérer) à celle de capital humain ou encore permettant d'évoluer d'un système bureaucratique vers un système entrepreneurial, se fait attendre. Par ailleurs, le Merit System Protection Board se voit taxé d'être trop orienté sur la gestion ...

Toutes ces critiques appellent de nouvelles réformes

L'ère Clinton avec la National Performance Review et la GPRA :

Quatre points clés pour une nouvelle réforme de la fonction publique :

- réduction du nombre de fonctionnaires ;
- réforme de la politique salariale ;
- la promotion de l'État employeur ;
- la réforme de la sécurité sociale pour les fonctionnaires fédéraux.

La gestion à la performance avait fait peu de place aux questions de RH, les besoins en RH, en compétences nouvelles ayant été sous-estimés dans un premier temps. Avec ces réformes, l'OPM a vu son rôle changer : prenant appui sur la décentralisation de la gestion du personnel, il est devenu un prestataire de services autour de la GRH auprès des autres agences ou des ministères. Plutôt que d'imposer un système de règles strictes aux agences et ministères, il leur apporte le soutien nécessaire à la conduite d'une politique de RH flexible.

Cette agence est également celle sur laquelle s'est appuyé le bureau de l'exécutif du Président dans le développement de la notion de **capital humain**. Cette notion implique de considérer les ressources humaines non pas comme une ressource consommable mais comme un actif qu'il faut faire fructifier. Cette notion coïncide avec le déploiement d'une véritable stratégie de gestion des ressources humaines et suppose que l'on modifie l'appréhension du recrutement, du déploiement (la bonne personne, au bon endroit et au bon moment) et de l'amélioration continue des compétences au sein de la fonction publique.

■ Gestion stratégique du capital humain, priorité de l'actuelle Présidence

L'*Office of Personnel Management* a mis en place un système d'évaluation de la politique de GRH²⁷ destiné aux ministères et agences fédérales (évaluation de leurs agents, moyens qu'elles consacrent à l'amélioration des qualifications et des compétences de leurs cadres). Les administrations sont « notées » en fonction de leur capacité à attirer, retenir, évaluer, perfectionner et récompenser les agents fédéraux. Cinq éléments sont pris en compte dans ce système d'évaluation :

- l'adaptation stratégique : ajuster en permanence gestion des hommes et pilotage stratégique de l'organisation ;
- les compétences stratégiques (talent) : savoir améliorer de manière continue les compétences et les qualités des agents ;
- l'art de conduire (Leadership) : rôle essentiel des cadres supérieurs, savoir inspirer, motiver et guider l'ensemble des personnels ;
- la culture de l'efficacité : contribuer à diffuser une culture de résultat ;
- la gestion des connaissances : promouvoir une culture de partage des connaissances.

■ "Freedom to manage Initiative" et "Managerial flexibility Act"

Par ailleurs, dans la continuité du Programme annoncé par le Président Bush et afin d'améliorer la compétitivité de l'État fédéral en tant qu'employeur, le gouvernement a fait adopter le « *Managerial Flexibility Act* » (2001) qui accorde aux organismes gouvernementaux plus de flexibilité managériale :

²⁷ Se référer aux sites www.opm.gov pour les éléments centraux de la gestion stratégique du capital humain et www.opm.gov/humanCapital/tool/downloads.cfm pour le cadre d'évaluation.

développement des incitations, des primes de recrutement. Cette loi est dans la droite ligne de la « *Freedom to Manage Initiative* » (2001) qui permet au Congrès de disposer de plus de latitude pour réduire ou éliminer les entraves à la gestion efficace de l'administration fédérale. Cette loi vise à donner aux managers les outils et l'autorité pour gérer leurs équipes :

- en renforçant leur possibilité d'utiliser des bonus afin de recruter ou de retenir les personnels qualifiés ;
- en développant leur propre système de gestion des ressources humaines ;
- en les autorisant à recourir au départ anticipé à la retraite ;

Elle leur permet également de recruter et de gérer leurs cadres supérieurs d'une manière comparable aux conditions existant dans le privé.

■ Généralisation de la gestion à la performance pour la fonction publique fédérale

L'OPM supervise la mise en oeuvre de la gestion à la performance dans les ministères et les agences fédérales. Elle est, en effet, vue comme le moyen d'impliquer les employés à la fois comme individus et comme membres d'une équipe. Ce système de gestion à la performance repose sur les éléments suivants :

- la planification du travail et détermination des attentes en matière de performance individuelle et collective. La détermination des objectifs de performance et de la mesure des résultats permet de s'assurer que l'ensemble du personnel comprend quelles sont les missions de l'organisation ;
- l'évaluation des performances (à travers le développement de l'évaluation à 360°...);
- le développement des capacités individuelles et collectives à travers la formation, le développement des compétences et des responsabilités (à travers du coaching, des formations au Leadership...);
- la mesure de la performance au regard des objectifs fixés dans le plan de performance individuel ou collectif ;
- la mise en place d'un système de récompense pour les bonnes performances (reconnaissance du travail effectué, primes, incitations financières...).

3. Une administration au service des citoyens et de ses bénéficiaires

L'efficacité de l'administration repose aussi sur la capacité des ministères et des agences à améliorer la qualité des services qu'ils offrent. En s'attachant à améliorer la satisfaction des « consommateurs » des services, le gouvernement américain entend bien également s'assurer de la confiance des citoyens. Deux grands types d'initiatives ont ainsi été mise en oeuvre : la généralisation de la mesure de la satisfaction et des attentes des clients de l'administration fédérale et le déploiement de l'administration en ligne permettant de renforcer l'interaction entre citoyens, entreprises et administrations.

■ Mesure de la satisfaction et des attentes des citoyens

L'index de satisfaction des consommateurs américains (ACSI) est un indicateur national reposant sur l'évaluation de la qualité des biens et des services destinés aux américains. C'est la seule mesure de satisfaction qui soit uniforme et qui croise la satisfaction à l'égard des entreprises et de l'administration. Établi en 1994, il suit les tendances de la satisfaction des consommateurs et sert de base pour un benchmarking entre entreprises, société de commerce et agences gouvernementales (depuis 1999).

La version destinée aux agences gouvernementales permet à chaque agence de déterminer, à partir d'enquêtes annuelles réalisées auprès de leurs « clients », le résultat attendu et de spécifier quelles sont ses activités qui conduisent à la satisfaction de leurs « clients ».

Chaque agence choisit ainsi un ou plusieurs segments de bénéficiaires (« clients ») correspondant au cœur de sa mission. Ce ou ces segments représente(nt) l'échantillon à partir duquel se déroulent les enquêtes. Selon ce modèle, il y a **deux vecteurs** conduisant à la satisfaction :

- **les attentes des consommateurs** : elles sont le produit des expériences précédentes des consommateurs et du niveau de connaissance dont ils bénéficient lorsqu'ils entrent en interaction avec l'agence. Elles sont donc ce que le consommateur anticipe.

- **la qualité perçue** : elle est une évaluation basée sur les expériences vécues concernant le service ou les activités de l'agence.

Une fois que l'agence a déterminé le résultat attendu, le personnel doit identifier de 2 à 4 activités clés à travers lesquelles il y a moyen d'interagir avec les consommateurs et ainsi modifier les expériences vécues par les consommateurs. Un certain nombre de questions est posé pour mesurer chacun des attributs de ces activités, variables selon les agences. Mais le plus souvent, on retrouve les activités liées à l'information ou au service au consommateur... Ce modèle est un puissant moyen d'inciter les agences fédérales à améliorer la qualité des services rendus ou des prestations offertes puisqu'elles ont la possibilité de hiérarchiser leurs activités en fonction de la satisfaction de leurs bénéficiaires.

■ Le déploiement de l'administration électronique (s'agit-il d'aller vers les citoyens ?)

Le déploiement de l'administration électronique est également l'un des moyens privilégiés par la présidence actuelle pour orienter l'administration fédérale vers les résultats et servir au mieux les citoyens.

Loin de n'être qu'une mise en ligne d'informations, le déploiement de l'administration électronique²⁸ est fait de telle manière qu'il permet un croisement entre des groupes cibles identifiés et les services que l'administration fédérale ou locale les États fédérés offrent. Cette initiative suppose de renforcer les coopérations horizontales (entre agences fédérales) et verticales (entre les différents niveaux de gouvernement : fédéral, États fédérés, local) et de faire le lien entre les TIC et les missions et les programmes des agences et des ministères. Parmi les groupes cibles, on retrouve :

- les citoyens (Government-to-Citizens) : s'assurer que les informations concernant l'administration fédérale sont disponibles, facilement accessibles et développer un système de « point d'entrée unique » (one-stop-points-of-service) pour accéder à un éventail large de services ;
- le monde des entreprises (Government-to-Business) : réduire le poids de l'administration (réglementation...) et favoriser le développement des TIC dans la communication entre entreprise et administration ;
- les administrations (Government-to-Government) : faire en sorte que les États fédérés et les administrations locales puissent être de réels partenaires du gouvernement fédéral dans l'offre de services au citoyen. Ce qui serait à même de générer des économies et d'améliorer la qualité des services rendus ;
- l'administration fédérale (Internal Efficiency and Effectiveness) : réduire les coûts et d'améliorer le mode de fonctionnement des administrations fédérales et des agences par l'intermédiaire des TIC (raccourcir les délais de production de services...).

Trois objectifs sont à l'origine de cette initiative :

- rendre possible l'interaction entre citoyens/entreprises et l'administration fédérale et rendre accessibles les services et améliorer de manière significative la qualité des services rendus. Il s'agit de développer des services et de rendre accessibles des informations destinés aux différents groupes cibles ;
- rendre l'administration plus réactive et plus efficace ;
- améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration fédérale.

²⁸ Cette mesure fait partie des cinq initiatives du President's Management Agenda (2001), « Expanding e-Government ». Se référer aux sites www.firstgov.gov (rubrique egov) www.whitehouse.gov/omb/egov/ (premier rapport au Congrès concernant l'application de la loi portant sur l'administration électronique [E-Gov Act, 2002]).

ANNEXE : ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Organisation institutionnelle

Les États-Unis sont une fédération d'États, chacun d'entre eux déterminant librement sa constitution dans le respect des principes figurant dans la Constitution fédérale, texte sur lequel repose l'organisation du gouvernement fédéral. Trois principes constitutionnels prédominent : la séparation des pouvoirs, l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs et le fédéralisme.

La répartition des compétences législatives entre l'État fédéral et les États fédérés, tout d'abord très favorable à la décentralisation, a été modifiée au profit de l'État fédéral, tout en laissant subsister une importante compétence fédérée.

Organisation institutionnelle de l'État fédéral

Les États-Unis ont un régime présidentiel, dans lequel le pouvoir législatif (le Congrès) et le pouvoir gouvernant (la Présidence) ont des compétences séparées en principe indépendantes.

Le Congrès

Constitutionnellement, le Congrès est l'organe fondamental de l'Union. En droit, c'est le Congrès qui personnifie les États-Unis. Votant les lois, et plus particulièrement le budget, le Congrès est juridiquement en mesure de dominer le Président qui a besoin de lui pour gouverner.

Le Parlement des États-Unis est composé de deux chambres (bicaméralisme), le Sénat et la Chambre des Représentants, qui exercent le pouvoir législatif, et contrôlent le pouvoir gouvernant par l'action de leurs commissions.

Le Sénat : Chambre haute, fédérale, composée de 100 membres (deux par État fédéré quelle que soit l'importance de l'État) élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire uninominal à un tour, dans le cadre de l'État fédéré (*elections at large*), pour 6 ans. Le Sénat est un organe permanent (*continuous body*) qui est présidé de droit par le vice-Président des États-Unis. En plus du pouvoir législatif qu'il partage avec la Chambre des Représentants le Sénat dispose d'un certain nombre de prérogatives, qui font de lui le contrôleur et le conseiller du Président des États-Unis (par exemple, le Sénat donne son accord pour la nomination des Secrétaires d'État, les candidats à la nomination doivent comparaître devant la commission compétente qui exerce éventuellement un contrôle politique et moral)

La Chambre des Représentants (House of Representatives) : Chambre basse représentant le Peuple américain. Elle comprend 435 membres, élus pour deux ans au suffrage universel direct. Chaque État est représenté en fonction de l'importance de sa population mais tout État doit avoir au moins un représentant. Au début de chaque législature la Chambre des Représentants vote son Règlement et élit son Président. Par rapport au Sénat la Chambre des Représentants dispose de deux prérogatives : elle détient l'initiative en matière financière mais le Sénat peut amender ses propositions ou les rejeter et elle élit le Président des États-Unis lorsqu'aucune majorité de peut être dégagée du collège des grands électeurs.

L'exercice du pouvoir législatif

Les deux Chambres du Congrès, qui ne peuvent être dissoutes, ont pleine compétence en matière législative et disposent des mêmes attributions, sauf les exceptions précitées.

L'initiative des lois (*bills*) est généralement parlementaire mais elle peut recevoir le soutien de la Présidence. Sauf exceptions (révision constitutionnelle, veto, *impeachment*...) les votes sont acquis à la majorité simple. Seuls les parlementaires présents peuvent voter. Le vote est nominatif.

Lorsque les projets de lois n'ont pas été adoptés en termes identiques par les deux chambres du Congrès ils sont soumis à une Commission mixte de conciliation (*Conference Committee*), dont les propositions ne peuvent être que rejetées ou adoptées, sans amendements.

Le contrôle des Commissions

Du fait de la séparation des pouvoirs entre le Congrès et la présidence, et parce que la responsabilité politique du pouvoir gouvernant ne peut être engagé devant les parlementaires, les commissions

parlementaires (commissions permanentes, spéciales, conjointes...) jouent un rôle considérable, non seulement dans la procédure législative mais aussi comme pouvoir de contrôle de la présidence.

La Présidence

À la fois Chef d'État et Chef de Gouvernement, le Président des États-Unis d'Amérique n'est élu que pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois. Les pouvoirs présidentiels sont assez mal définis par la Constitution. Mais ils sont considérables aujourd'hui du fait de l'accroissement des interventions fédérales et de la puissance des États-Unis dans le monde, même si le Président doit partager certains de ses pouvoirs avec le Congrès et obtenir de celui-ci le vote de son budget. Chef de l'Administration fédérale, Commandant en Chef des Forces Armées, Chef de la Diplomatie, le Président des États-Unis est le seul à décider, après avoir éventuellement recueilli l'avis de ses « ministres » que sont les Secrétaires d'État, qu'il nomme (avec l'accord du Sénat) et révoque librement.

Sur habilitation du Congrès, le Président est chargé de la permanente réorganisation de l'administration fédérale. Bien que le Congrès soit compétent pour légiférer sur l'organisation administrative elle-même (création de nouvelles administrations, d'agences exécutives et de commissions fédérales autonomes), les mesures d'application relèvent de la Présidence.

L'ensemble des Secrétaires d'État, placés à la tête des 14 ministères, constitue le **Cabinet** (créé en 1793) qui se réunit sous la présidence du Président. Le *Cabinet* n'est pas un véritable « gouvernement » puisqu'il n'a pas d'existence constitutionnelle. De fait, le rôle le plus important est joué par le *kitchen cabinet*, qui est composé librement de conseillers politiques et/ou de responsables administratifs.

Le Bureau exécutif du Président (*Executive Office of the President, EOP*) -créée en 1939- se compose du Bureau de la Maison Blanche et de 14 autres bureaux qui rendent compte directement au Président.

L'Office of Management and budget (OMB), qui est l'un des 14 bureaux de l'EOP, a pour mission principale d'assister le Président dans la préparation du budget fédéral soumis au Congrès et de superviser la bonne marche de l'administration fédérale et des agences (définition des priorités, évaluation des performances).

Les 14 ministères (*Departments*) ont tous développé des cultures administratives différentes. Ils sont cependant responsables de la mise en œuvre des programmes fédéraux et sont soumis à l'évaluation de leur performance.

Les agences indépendantes (*Executive agencies*) correspondent à la typologie classique des agences. En théorie, leurs responsables rendent compte directement au Président mais, dans la pratique, elles rendent compte aux contrôleurs budgétaires de l'OMB et sont très surveillées par le Congrès.

Enfin, plusieurs centaines d'entités hybrides forment la « **quasi-administration** ». Elles sont donc assujetties aux règles du droit privé, mais ont un rapport d'association avec le gouvernement fédéral. Ces dernières années, le Congrès et le Président ont souvent utilisé ces structures comme point d'appui des politiques publiques.

En matière législative, le Président détient trois facultés d'intervention et un privilège : la convocation du Congrès en session extraordinaire, l'initiative législative (message sur l'état de l'Union), le droit de veto et le privilège de l'exécutif -le secret d'État.

Organisation institutionnelle des États fédérés

Les États fédérés disposent d'une autonomie constitutionnelle de principe, cependant limitée par le Droit fédéral. La constitution (au niveau de chaque État fédéré) organise la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire :

- le pouvoir législatif est exercé par un Parlement (Legislature) composé de deux chambres (excepté au Nebraska) : un Sénat généralement élu pour 4 ans et une Chambre des représentants élue pour 2 ans.
- le pouvoir exécutif est exercé par un Gouverneur, élu au suffrage universel direct pour 4 ans dans 47 États et pour 3 ans dans les États du New Hampshire, de Rhode Island et du Vermont. Les

autres membres de l'exécutif, collaborateurs du Gouverneur, sont généralement élus par les citoyens et non pas choisis par lui. Le Gouverneur est généralement assisté d'un Lieutenant-gouverneur. Le Gouverneur dispose d'un droit de veto sur les propositions de lois émanant des parlementaires.

- le pouvoir judiciaire de chaque État fédéré est exercé par des tribunaux, organisés d'une manière variable selon les États, qui sont soumis au contrôle d'une Cour suprême dont les sentences peuvent être révisées par la Cour suprême de l'État fédéral. Dans la plupart des États les juges sont élus et dans certains États l'élection est politique. Dans nombre d'États les juges ne sont pas protégés par le principe d'inamovibilité.

À l'issue de la guerre de Sécession, les Post Civil War amendments sont adoptés, augmentant la portée du droit fédéral. Les États fédérés ne sont donc plus totalement libres d'organiser leur système constitutionnel comme ils l'entendent.

La répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés

La répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés repose sur une décentralisation de principe. Le 10^e amendement (1791) de la Constitution fédérale dispose que : « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux États, sont réservés aux États, ou au peuple ». Le principe est donc, apparemment, clairement énoncé : la compétence de droit commun est accordée aux États fédérés et la compétence d'attribution à l'État fédéral. Est donc institué un fédéralisme dualiste qui interdit en principe à l'État fédéral d'intervenir pour limiter les droits des États fédérés.

Néanmoins, selon l'interprétation de la Constitution par la Cour suprême fédérale, les pouvoirs de l'État fédéral se sont accrues.

Sites Internet

http://www.archives.gov/exhibit_hall/charters_of_freedom/constitution/constitution.html: lien vers la Constitution des États-Unis

<http://www.senate.gov/>: site du Sénat des États-Unis

<http://www.house.gov/>: site de la Chambre des Représentants des États-Unis

<http://www.uscongress.com/>: site du Congrès des États-Unis

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>: lien vers l'agenda du Président, rendu public au cours de l'été 2001.

<http://www.napawash.org/> : site de la *National Academy of Public Administration*

<http://www.opm.gov/> : site de l'*Office of Personnel Management*, agence des ressources humaines du gouvernement fédéral

<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/>: lien vers le GPRA et les outils associés

<http://www.gao.gov/special.pubs/af12194.pdf>: lien vers le document diffusé par le *General Accounting Office* et destiné aux gestionnaires des agences, afin d'expliquer les nouveaux dispositifs liés au CFO's Act

http://www.whitehouse.gov/omb/egov/about_leg.htm : lien aux principaux textes de lois évoqués dans ce document

Italie

Chef de l'État	Giorgio Napolitano (à compter de 2006)
Président du conseil, chef du gouvernement	Romano Prodi (à compter de 2006)
Régime	République
PIB	1.040 milliards d'€ (2004)
PIB par habitant	27.814 \$ en 2005
superficie	301.300 km ²
population	57,2 millions (2003)
Nombre de régions	20
Nombre de provinces	103
Nombre de communes	8101
Taux de chômage	7,7% (2005)
Taux d'inflation	2,5% (2005)
Déficit - dette	4,1% du PIB - 106,4% du PIB en 2005
Répartition selon les secteurs d'activités	Primaire : 3%, secondaire : 27%, tertiaire : 70%

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'unité italienne s'est faite tardivement et ce n'est qu'en 1861 que le Roi Victor Emmanuel est proclamé roi d'Italie. L'organisation de l'administration date de 1865 et il faudra attendre 1870 pour que Rome soit réintégrée dans le royaume et devienne la capitale. Après une période marquée par le fascisme, naît la première République en 1946. La Constitution rentre en vigueur en 1948. Cette constitution a le souci d'éliminer tout retour à la concentration des pouvoirs dans les mains d'une seule personne, d'une part en les divisant de façon claire et précise, et d'autre part en multipliant les possibilités de contrôle sur chacun d'eux. L'exécutif et le pouvoir judiciaire sont indépendants l'un de l'autre.

La constitution italienne a établi la République, fondée sur le travail (art. 1er). Elle repose sur un régime parlementaire bicaméral, une Chambre des députés et un Sénat. L'exécutif est constitué d'un gouvernement présidé par un Président du Conseil, *primus inter pares*.

Le chef de l'État est un Président de la République aux pouvoirs relativement limités, élu pour sept ans par les chambres réunies (auxquels s'ajoutent des délégués représentant les régions).

La Constitution italienne de 1948 reconnaît deux catégories de régions : quinze régions à statut ordinaire (Piémont, Lombardie, Vénétie, Ligurie, Emilie-Romagne, Toscane, Marches, Ombrie, Latium, Abruzzes, Campanie, Molise, Calabre, Basilicate, Pouilles) et cinq régions à statut spécial disposant de pouvoirs législatifs et administratifs forts larges. Ces régions autonomes ont été créées dans le but de prévenir tout séparatisme, deux d'entre elles étant des îles (la Sicile et la Sardaigne), les trois autres étant des régions frontalières abritant des populations non italophones (le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul-Vénétie julienne). Bien que prévues dès la Constitution de 1948, les régions à statut ordinaire n'ont effectivement été mises en place qu'au début des années 1970. Elles constituent le pivot de l'organisation territoriale italienne.

Dès 1979, le rapport Giannini disait : « *L'État n'est pas un ami sûr, qui fait autorité, mais une créature ambiguë, irrationnelle, lointaine* ».

Une dette publique importante, une mauvaise image auprès des citoyens, une forte imbrication entre le politique et l'administratif, de faibles performances publiques, telles ont été les causes principales des réformes de l'État initiées en Italie à partir des années 90. La crise institutionnelle va servir de levier et de moteur à une dynamique réformatrice qui ne s'est pas éteinte depuis. Les réformes en Italie ont été -et sont- systémiques et constituent un projet global : réformer l'État, moderniser l'organisation, et changer les règles de fonctionnement des administrations ; mais aussi réinventer les missions des institutions publiques et changer la culture des administrations et des fonctionnaires.

Malgré deux décennies de réformes, la situation économique reste très préoccupante : le 28 juillet 2005, suivant l'avis de la commission européenne, le Conseil a constaté que l'Italie présentait un déficit excessif et l'a invitée à prendre des mesures afin de ramener son déficit en deçà de 3% du PIB en 2007 au plus tard. Le Conseil a aussi exhorté les autorités italiennes à progresser vers un budget équilibré à moyen terme et à « continuer à améliorer la collecte et le traitement des statistiques des administrations publiques ». En 2005, pour la troisième année consécutive, le PIB et les exportations, longtemps le point fort de l'économie de la Péninsule, sont en recul. Le solde commercial est passé

de 8 milliards à 329 millions d'euros. En outre, la dette publique a augmenté en 2005 pour la première fois depuis dix ans, atteignant 106,4 % du PIB contre 103,8 % en 2004. En un an, les dépenses des administrations publiques ont augmenté de 4%, soit deux fois plus que l'objectif qui leur avait été fixé, et atteignent 48,5 % du PIB.

1. Mise en œuvre de l'action publique

L'orientation de la réforme, partagée par la quasi totalité du champ politique a été d'alléger l'État et de transférer les compétences aux collectivités territoriales (subsidiarité verticale) mais aussi d'externaliser les fonctions qui ne sont pas au cœur des responsabilités de l'administration. On a assisté à une multiplication des agences, organismes « agiles » pour les activités techniques et exécutives (agences des recettes, du domaine de l'État, des douanes, des industries de la défense, de la propriété industrielle, de la protection civile).

La conséquence pour le gouvernement central a été une réduction du nombre de ministères, d'unités administratives et des bureaux. On peut notamment citer comme résultat de cette réforme la réduction du nombre de ministères. En 2001, il reste 12 ministères contre 22 en 1990.

■ La décentralisation, vers un fédéralisme administratif

Au cours de la dernière décennie, l'un des thèmes majeurs du débat politique italien a été la modification du système des collectivités locales dans un sens plus « fédéral ». Ce courant de pensée transcende les majorités successives. Les réformes intervenues de manière échelonnées dans le temps ont été tant législatives que constitutionnelles.

La Constitution italienne donnait déjà aux Régions une forte autonomie. Cette autonomie va se renforcer avec la loi de délégation de 1997 et la réforme constitutionnelle de 2001. Cette dernière a été approuvée par le Parlement et le corps électoral (via un référendum). Elle renforce le processus de décentralisation entamé par voie législative (fédéralisme administratif et fiscal), autrement voué à rester incomplet et précaire (les lois peuvent toujours être changées par la majorité relative du Parlement). Ces réformes sont marquées par un transfert important des pouvoirs législatifs sur les régions et administratifs sur les communes et autres collectivités locales. L'État garde la compétence législative exclusive dans un petit nombre de matières, énumérées dans la Constitution ; il s'agit notamment de la défense, la politique étrangère, de la monnaie, de la protection des règles de concurrence, de la justice, de l'ordre public, de l'immigration. Les compétences législatives exclusives sur toutes les autres matières appartiennent aux Régions. Le Gouvernement peut se substituer aux organes des Régions, des Villes Métropolitaines, des Provinces et des Communes dans certains cas graves. Le Parlement a aussi les pouvoirs nécessaires pour défendre l'autonomie des communes et des provinces contre les tentations centralistes des Régions.

■ Fédéralisme ou dévolution ?

Le parcours de cette réforme a subi le long des années des variations, partant du fédéralisme pour aboutir à la dévolution : deux approches différentes dans leurs prémisses philosophiques, le premier se référant à la construction d'en bas d'un système fédéré d'organismes ascendants, liés selon un principe de subsidiarité ; le second à la décision prise en haut lieu de décentraliser des attributions et des compétences.

En 2003, le gouvernement a présenté au parlement un projet de loi constitutionnelle donnant à chaque région le pouvoir d'« activer la compétence législative exclusive en matière de santé, d'organisation et gestion des écoles, d'éducation nationale (programmes scolaires pour la partie qui intéresse les Régions) et de police locale ». Le projet de dévolution a rencontré de fortes résistances, certains partis et syndicats craignant que la dévolution puisse déchirer l'unité nationale. Le Sénat a finalement approuvé le texte de la réforme constitutionnelle en novembre 2005, juste avant la fin de la législature. Cette réforme n'entrera en vigueur qu'après un référendum de confirmation qui doit

Intervenir à l'été 2006. Elle devrait aboutir in fine à la création d'un système de type fédéral où le Premier ministre aurait des pouvoirs très étendus.

De 1990 à 2001, l'Italie a eu le programme de privatisations le plus large du monde. Celui-ci est à l'origine de rentrées budgétaires d'environ 103 milliards d'euros, fin 1999.

2. Les bénéficiaires de l'action publique : qualité et performance

Conjointement à la mise en place des grandes réformes initiées par le décret de 1993, l'accent est mis sur l'importance de la qualité de service et de la consultation des citoyens. En conséquence, un décret du premier ministre publié en 1994 préconise de mettre en place des « chartes qualité » dans toutes les administrations. Ces documents précisent les standards de service. S'ils ne sont pas atteints, des remboursements forfaitaires sont prévus. A partir de 1996, un prix qualité est organisé tous les deux ans (les cents projets pour le citoyen), qui permet de récompenser les démarches qui ont amélioré la vie des usagers au niveau de l'administration centrale mais surtout des communes et des régions. A l'heure actuelle, des prix plus sectoriels sont aussi organisés : dans le secteur de la santé, sur l'accessibilité des services publics, etc. En 1999, a été adopté un texte instituant le contrôle de gestion et le management stratégique dans toutes les administrations.

■ Subsidiarité horizontale

De plus en plus d'expériences impliquent le citoyen et les associations dans la fourniture de service. Ainsi la réforme constitutionnelle attribue à toutes les institutions publiques de l'État et aux communes l'obligation de « favoriser l'initiative autonome des citoyens, des individus et des associations, pour l'accomplissement des activités d'intérêt général ».

■ Simplification administrative

Une vaste «délégification» : le Parlement a autorisé le Gouvernement à substituer les règlements (sources secondaires) aux lois dans deux secteurs principaux : les procédures administratives et l'organisation interne des administrations publiques.

En finir avec la complexité administrative et la stratification des règles a été un objectif constant depuis 1997. Quelques réformes marquantes ont permis de simplifier la vie des citoyens et des entreprises :

- le guichet unique pour la création d'entreprise mis en place par les communes
- l'auto-certification qui permet au citoyen d'attester que les informations qu'il fournit lorsqu'il remplit un dossier administratif sont exactes en évitant ainsi de fournir des pièces justificatives ;
- la loi annuelle de simplification administrative ;
- la création d'un observatoire pour la simplification, organisme consultatif où sont représentés l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux.

Le processus de la simplification administrative repose en Italie sur trois textes de loi adoptés en 1997 et en 1998. La première de ces lois a notamment pour objectifs de diminuer le nombre de ministères et les coûts structurels de l'administration centrale, de transférer la responsabilité de l'action en faveur des PME aux régions et de créer des guichets uniques pour les entreprises. Grâce au guichet unique en direction des entreprises ("Sportelli Unici"), les autorités municipales n'émettent qu'une seule autorisation qui concentre toutes les formalités nécessaires : implantation,

établissement, réorganisation, agrandissement, liquidation, exécution de travaux internes et regroupement des unités de production... en un seul et même lieu. Des accords ont été conclus entre des municipalités, souvent très petites, pour mettre en place des guichets uniques intermunicipaux dans des zones économiquement semblables.

■ Évaluer l'impact de la législation

Une task-force "simplification", rattachée au cabinet du Premier ministre, a été mise en place en 1999 pour simplifier la législation et les procédures et par ailleurs pour codifier et évaluer l'impact de la législation. Elle est dotée de ressources financières propres. Le 27 mars 2000, le cabinet du Premier ministre adoptait une directive sur l'évaluation de l'impact de la législation sur les entreprises. De nouvelles mesures de simplification ont été introduites en 1998 et 1999. Ces simplifications concernent les documents administratifs, la procédure de reconnaissance des personnes morales de droit privé, les formalités requises pour bénéficier des interventions en faveur de l'entrepreneuriat féminin, et enfin, reconnaissance pleine et entière de la validité juridique des signatures électroniques.

3. Les ressources humaines

La réforme de la fonction publique a été instituée par le décret du 3 février 1993 relatif « à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public ». Elle a été voulue également par les syndicats, l'objectif étant de mettre fin à certains privilèges et au clientélisme et d'étendre l'application des règles de droit commun à l'administration publique.

Cette réforme instaure une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État, et finalement elle a pour conséquence de laisser une large place à la négociation collective. **On passe donc partiellement d'un emploi fondé sur un modèle unilatéral et hiérarchique à un modèle bilatéral et consensuel.** La spécificité de l'emploi public n'est ainsi pas supprimée.

■ Les points clés de la réforme :

- soumission au droit privé de la plupart des fonctionnaires ;
- attribution de compétences au juge ordinaire pour les litiges les concernant ;
- extension du champ de la négociation collective à toutes les matières non réservées à la loi ou au règlement.

Les agents sont recrutés par contrat individuel, et le code civil, applicable aux contrats de travail, régit leurs droits et obligations ; en cas de contentieux le juge judiciaire est compétent, le juge administratif restant compétent pour les procédures de concours.

Les contrats sont couverts par les conventions nationales négociées entre l'État et les syndicats d'agents publics. Les sanctions qui peuvent être infligées sont prévues par la convention cadre. Les contrats collectifs ont une durée de 4 ans pour le statut juridique du personnel, leur durée est de 2 ans concernant les rémunérations.

Au sein des personnels de l'administration, quelques catégories d'emploi n'ont pas été privatisées afin de préserver leur autonomie (magistrats du siège et magistrats du parquet, professeurs des universités, militaires et officiers de police, diplomates et corps préfectoral). Ces catégories sont qualifiées d'employés publics non contractualisés par opposition aux employés contractualisés/privatisés.

■ Des contrats négociés avec une agence spécialisée

L'ARAN (Agenzia per la Representanza Negoziata delle pubbliche amministrazioni) a été créée pour représenter l'employeur public, et définir les règles applicables, qui sont prévues au niveau national dans des « contrats collectifs nationaux de travail » négociés avec les organisations syndicales représentatives. Pour éviter les dérapages au niveau des dépenses publiques, ces conventions doivent être ratifiées par la Cour des comptes. L'ARAN a aussi pour mission de faire de la veille sur les bonnes pratiques en matière de contractualisation, et à ce titre, est à l'origine de nombreuses recherches et publications.

■ Et pour les collectivités locales

Les collectivités locales, régions, provinces, communes, mais aussi les groupements de communes et les communautés montagnardes ou métropolitaines, emploient leurs propres personnels, elles peuvent recruter, organiser leur service, gérer leur personnel (autonomie renforcée par la loi du 17 mai 1997). Ces personnels sont des contractuels de droit privé, dont les conditions d'emploi (rémunération, temps de travail), sont définies dans les contrats de droit privé, ces contrats doivent respecter le cadre de la convention collective nationale et celui de la convention collective négociée avec l'employeur au plan local. La promotion des agents locaux qui était principalement fondée sur l'ancienneté, privilégie aujourd'hui, l'évaluation des mérites et des résultats dans le déroulement de la carrière des agents publics. En outre les agents publics peuvent être mutés d'office en cas de carence ; en cas de refus de leur nouvelle affectation, leur licenciement peut être prononcé.

■ Des valeurs affichées, une gestion par profils

Les principaux devoirs sont : la fidélité (les fonctionnaires sont au service exclusif de la Nation), l'impartialité, la légalité, la réserve. Ils doivent également faire preuve d'efficacité et de professionnalisme.

Chaque employé est caractérisé par un "profil professionnel". Celui-ci définit le type d'activité en fonction de son contenu, du degré de responsabilité et d'autonomie, du diplôme requis... Ces profils professionnels sont regroupés en "qualifications fonctionnelles" par niveau de tâches et de responsabilités. Il n'existe pas de lien direct entre les différentes qualifications fonctionnelles. Chaque employé accède à une qualification par concours et ne peut passer à une autre par

avancement.

Dans la pratique, des normes particulières et de conventions collectives ont cependant permis un avancement d'une qualification à une autre, lié à l'ancienneté, éventuellement des cours de recyclage professionnel, la difficulté des tâches exercées.

Des critères de performance et de professionnalisme ont été introduits par la réforme de la fonction publique pour déterminer la rémunération et l'avancement des agents de l'administration. Les agents sont donc évalués annuellement.

Depuis 1993, la négociation collective, nationale et locale, ainsi que la négociation complémentaire menée au sein de chaque administration ont remplacé la loi dans la détermination des tâches et des salaires des fonctionnaires. **Tout automatisme dans la progression des rémunérations (augmentation selon le critère de l'ancienneté) a été éliminé.**

■ Recrutement, formation

Le recrutement se fait toujours sur le principe du concours. Il y a une séparation entre le système d'entrée dans la fonction publique, qui se fait par concours pour garantir la neutralité, et la carrière qui doit suivre les principes du droit privé définis par les conventions collectives.

Depuis peu, la formation permanente est considérée comme une priorité, et le département ministériel de la fonction publique encourage dorénavant la mise en valeur des ressources humaines en utilisant les services offerts par la *Scuola superiore della pubblica amministrazione*, le *Formez* (centre d'études et de formation des collectivités territoriales) ainsi que d'autres organismes publics ou privés agissant dans ce domaine. La formation du personnel en cours de carrière est alors devenue obligatoire. Elle est encadrée par le service dont dépend l'agent. La meilleure utilisation des activités de formation découle de l'examen des compétences du personnel et des demandes. Pour les postes de plus haut rang, à l'issue de ce concours, les agents bénéficieront d'une formation à la *Scuola superiore della pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

■ Réforme de la gestion de l'encadrement supérieur

L'encadrement supérieur a été redéfini avec la mise en place de la « *dirigenza* » : les textes de 1992 et de 1993 ont fait émerger la nécessité de mettre en place et de valoriser un « groupe » de cadres supérieurs sur lequel s'appuierait la gestion de l'administration, mais aussi sa démarche de modernisation et ses valeurs axées sur les résultats de l'action publique. Deux niveaux sont différenciés : les dirigeants généraux, qui ont la responsabilité de directions ou de départements, et les dirigeants (en 2002, les postes de cadres supérieurs étaient au nombre de 4 800 : 4 400 dirigeants de base et 400 dirigeants « généraux »). La réforme de 1997-1998 réalise l'harmonisation entre emploi public et emploi privé et sépare les fonctions de direction politique et de gestion administrative des organes dirigeants. Dorénavant, les dirigeants du plus haut niveau de l'administration de l'État sont soumis aux règles de droit privé. Il en va de même pour les dirigeants des collectivités territoriales et les secrétaires communaux et provinciaux. Le contrat de ces dirigeants est à durée déterminée et ne peut dépasser 5 ans.

L'accès à la haute fonction publique pour les postes du niveau de base continue de se faire par le biais d'un concours par examen (30%), épreuves et entretiens (70%). Toutefois, la réforme a prévu la possibilité du recrutement de responsables de poste de direction parmi des experts n'appartenant pas à la fonction publique. La limite est que seuls 8% des postes peuvent être concernés, et ce pour une période fixe et limitée. La procédure de recrutement n'est alors pas le concours mais une évaluation des capacités au regard de l'expérience acquise dans le secteur privé, ainsi que la formation de base.

Le haut fonctionnaire italien signe un contrat fixant les objectifs à atteindre sur la période et déterminant ses conditions de rémunération. Une grande attention est apportée à la gestion de la performance. Elle se traduit par un salaire fixe représentant 60% de la rémunération, 20% liés à la responsabilité du poste selon une cotation effectuée par le ministère et 20% lié à l'atteinte des objectifs. Les performances des dirigeants sont définies dans les contrats individuels.

La responsabilisation des hauts fonctionnaires a été accrue par l'élaboration de codes de conduite et des chartes de service relatifs à la qualité : la responsabilité du manager sur ses résultats est vraiment une notion pivot du décret législatif de 1993.

■ Deux démarches de gestion vont se succéder dans le temps

De 1998 à 2002, les dirigeants comme les dirigeants généraux sont gérés de façon totalement interministérielle sur la base d'un contrat de droit privé à durée indéterminée. Ils forment le « **ruolo unico dei dirigenti** » et bénéficient d'une bourse d'emplois à partir de laquelle ils construisent leur carrière. A partir de 2002, sous une nouvelle législature, les dirigeants généraux sont à nouveau nommés par décret, et l'ensemble des dirigeants retrouvent une gestion ministérielle. Par contre les principales orientations définies par le texte de 1993 sont conservées, et en particulier l'évaluation des capacités managériales à partir de contrats de performance renouvelés tous les trois ou cinq ans.

■ Mais des écueils....

Néanmoins l'apport de la privatisation de la fonction publique est diversement appréciable, le droit privé n'est pas aussi souple que prévu et entraîne également une rigidité du marché du travail. Souvent la privatisation a eu pour effet de faciliter l'accès au juge et on a pu constater une explosion du contentieux. De même on constate l'affaiblissement substantiel du statut de dirigeant, qui doivent être prêts à mettre en oeuvre les politiques locales, la mise en place d'un "spoil system" et la volonté des politiques de rester les décideurs affaiblit leur autonomie.

D'autre part, la gestion, qui devait s'affranchir des pesanteurs réglementaires, souffre de manque de savoir en matière de négociation au niveau national et local et d'un manque de stratégie. Cela s'est traduit principalement par un coût vertigineux lié à des reclassements de personnels non réellement justifiés.

4 . Efficacité, efficience

La réforme du budget joue un rôle central avec des conséquences importantes en matière de simplification administrative, de modernisation de la fonction publique, de transparence et de contrôle. Le budget est dorénavant voté en fonction des programmes et des projets. Cette réorganisation a consisté en une suppression des 6 000 chapitres existants et son remplacement par 1 000 unités provisionnelles de base. Pour le Parlement, cela signifie avoir des documents budgétaires plus clairs ce qui lui permet de mieux contrôler l'action du gouvernement. Un seul bureau est responsable de chaque unité de base. Le nouveau budget économique met en évidence le rapport entre coûts et objectifs, ce rapport est vérifié chaque année. Le système de la trésorerie a été également réformé et unifié et la présentation générale des comptes et de leur reddition a été restructurée. Les unités d'organisation créées sont dotées de ressources suffisantes et elles constituent des centres de responsabilité placés sous l'autorité d'un haut fonctionnaire.

Sites internet

www.funpub.it :site du ministère italien de la fonction publique qui anime la réforme

www.finanze.it :site du ministère des finances

www.aranagenzia.it : site de l'agence qui négocie les conventions collectives des agents de l'État pour l'employeur public

www.cgil.it/org.settoripub/ : site de l'organisation syndicale la CGIL (agents du secteur public)

Nouvelle-Zélande

Prime Minister	Helen Clark
Population (2005)	4.1 million
Population Active (Dec 2005 quarter)	2,1 million
Unemployment Rate (Dec 2005 quarter)	3.7%
Capital	Wellington
GDP (2005)	103 081 US dollars
GDP per head (2005 market exchange rate)	26 031 US dollars
Inflation	2.5%

New Zealand is a democratic monarchy within the Commonwealth and executive power is vested in the governor-general, who represents the British Crown. The centre-left, Labour -led minority government (elected for the second time in early 2004), supported by two centre-right parties, the nationalist New Zealand First (NZ First) party and the pro-family United Future (UF) party.

The New Zealand government includes three central agencies : the Treasury, the Department of Prime Minister and Cabinet (DPMC) and the State Services Commission (SSC).

1. The Treasury: monitors and reports to Parliament on the financial performance of all the state-sector entities, public corporations and Crown entities. It has no direct responsibility for, or control over, the public service.

2. The DPMC: advises the Prime Minister on government policies. It has no direct role in managing the public service.

3. The SSC: the central public service management agency. It has a policy development and management role, and reports to the Minister in charge of the public service. It recruits and appoints chief executives and monitors their performance. The SSC is headed by a Commissioner, assisted by a Deputy Commissioner, and has regional representatives

1. De nombreuses initiatives de réformes

■ Overview

The reform period began in 1978 with the report of the Auditor General on the shortcomings of the New Zealand public service. In the 1950s, New Zealand was the world's third richest country and by the mid-1980s, it fell to around the 20th. This was attributed to two major factors: increasing oil prices and, with Britain's entry into the European Community, loss of preferential access for farm produce into the British market. By 1984, New Zealand's economy was subject to significant budget deficits. Under Roger Douglas, finance minister, the exchange rate was floated, foreign-exchange controls were scrapped and financial markets were deregulated. Trade tariffs were cut and import licences abolished. The top marginal rate of income tax was cut to 33%; subsidies to farming and manufacturing were eliminated and many government activities were privatised. The Economist article "Can the Kiwi economy fly?" argues that the extent of the reforms in New Zealand tends to be exaggerated and that although New Zealand is frequently presented as having been subject to nearly two decades of non-stop change , the reforms actually occurred in brief waves. Both the Labour government of 1984-87 and those under the National government in 1990-1, after an initial burst of activity, reforms stalled during the governments' second terms of office.

■ Major reform initiatives include:

- 1984: defeat of the National Party; decentralising and commercialising begins; publication of the report "Economic Management"
- 1986: State-Owned Enterprises Act; agreement between the State Services Commission and unions on the deployment of permanent employees
- 1987: the creation of new public enterprises; publication of the report "Government Management"

- 1988: State Sector Act
- 1989: Public Finance Act
- 1990: "Logan Report"
- 1991: Employment Contracts Act
- 1994: Fiscal Responsibility Act
- 1995: "Public Service Principles, Conventions, and Practices"
- 1996: mixed member proportional representation is introduced (two coalition governments have been the result thus far)

■ Legislative Framework for Reform

- Public Service Act (1912): This Act placed the New Zealand public service under the control of a public service commission; its main objective was to promote a neutral public service based on the merit principle.
- State-Owned Enterprises Act (1986): This Act followed the government's development of its deregulation and economic liberalisation program. The Act laid down the principles governing the new public corporations.
- State Sector Act (1988): This Act dealt specifically with governmental activities, given that the government's own commercial sectors had been transformed into public corporations. As a result of this transformation, the number of public service employees declined from 80,000 to 35,000.
- Public Finance Act (1989): This law set the conditions for the Treasury's activities and created Crown entities, semi-independent organisations responsible for managing the health and education sectors. These Crown entities are not required to report directly to the State Services Commission.
- Employment Contract Act (1991): This Act governs the negotiation of individual and collective contracts of employment for employees in the public service and the private sector.
- Public Service Principles, Conventions and Practice: This is a series of papers on ethics published by the State Services Commission.

■ Management Reforms in the Public Service

According to Boston (2000), between 1985 and 1990 New Zealand was subject to one of the most comprehensive programmes of public management reform. Virtually every aspect of the public sector was changed to some degree, including:

- A systematic programme of corporatisation, privatisation and commercialisation;
- The devolution of human resource management responsibilities from the State Services Commission to the chief executives of individual departments and agencies;
- The introduction of new financial management systems, including accrual accounting, an output-based system of appropriations, capital charges and a distinction (for the purposes of resourcing, monitoring and accountability) between the Crown's 'ownership' and 'purchase' interests;
- The institution of major structural changes such as the transfer of many service-delivery functions to separate, non-departmental departments;
- The introduction of an extensive network of 'contractualist' devices to govern the relationship between 'principals' and 'agents' within the public sector, as well as between public and private organisations;

- The development of a comprehensive system of strategic management under which ministers specify their strategic objectives over the medium term and use these to set departmental priorities.

Schick (1996) provides a useful outline of some of the major management innovations in the New Zealand public sector since the 1980s, including:

- Government departments prepare monthly financial reports, quarterly performance reports on their purchase agreements, half-yearly reports on the Chief Executive's performance agreement and an annual report on financial results and outputs. The annual report is audited. In addition to departmental reports, the government produces a combined financial statement.
- Departments and certain other public entities are headed by chief executives appointed under term contracts that set out conditions of employment; public employees have individual or collective employment contracts.
- High level of managerial discretion; within budgetary and legal limits, managers are able to select the mix of inputs to be used in producing the agreed outputs; they have flexibility in hiring and paying staff, obtaining office accommodation, purchasing supplies and services, and spending on other inputs.
- Accountability for resources and results is maintained through contract type arrangements within government. Performance agreements between Ministers and chief executives set the standards and expectations for department heads; purchase agreements between Ministers and departments specify the outputs to be produced during the year.

2. Gestion à la performance

The New Zealand public service is subject to a decentralised management system in which Chief Executives have considerable autonomy over organisational decisions, including internal structure, human resources and human resource management, service delivery methods, investment in assets, and external relations (State Services Commission 1997).

Bhatta (2003), a senior adviser at the State Service Commission of New Zealand, provides a useful summary of the concept of New Public Management and offers an overview of the applications of its principles, especially 'agencyfication'. James (1998) examines the changes affecting the New Zealand public service since the late 1980s and identifies four major areas of change as notable: cross-portfolio coordination, strategic management, risk management, and decentralisation and devolution.

According to a States Services Commission report (Occasional Papers no.1), strategic management is underpinned by the following features:

- Strategic Result Areas (SRAs): these are cross-portfolio policy objectives established by the Cabinet. An SRA is a mechanism intended to ensure that departments work towards the government's priorities and that resources are targeted at selected objectives.
- Key Result Areas (KRAs) are a small number of mid-range (two to three a year) deliverables that anchor departments (via the performance agreements of chief executives) to the government's policy commitments.

Chief Executive Performance Agreements (CEPAs) outline the responsibilities of chief executives. Chief Executives are assessed against their performance agreements.

James confirms that New Zealand's Strategic Result Areas (SRAs) and Key Result Areas (KRA) are a useful strategic management framework, but, he claims, they need to be considerably refined if they are to be effective as a tool for establishing a longterm policy purpose, clarifying long-term objectives and for integrating policy ambitions into a coherent strategy. Further, it is suggested that the quality of KRAs has improved significantly since their introduction and are a useful tool for Chief Executive performance assessment. However, the overall standard is uneven and "...too many HRAs still lack sufficient focus on results, and too many milestones lack challenge." (State Services Commission Occasional Paper 1 p.6). Other government processes that help define long-term plans include Budget Policy Statements, Estimates of Appropriation, and the Cabinet Committee system

3. Une administration au service des citoyens

■ Service Delivery

Focus on Improving Service Delivery: Schick (1999) reports evidence of improved services in a number of public service departments such as Customs, Inland Revenue and Social Welfare. Typical changes include simplifying forms and instructions, reducing waiting times, giving users one-stop service, and improving the office environment. For example, the New Zealand Income Support Service in the Department of Social Welfare has a target that clients should be met within 10 minutes of their arrival. The division aims to settle each claim for assistance within one day, compared with the weeks it took to decide cases before the unit was reorganised.

Integrated Service Delivery: New Zealand places a great deal of emphasis on the notion of integrated service delivery with its focus on inter-agency collaboration, joint objectives and/or joint provision. The 'Strengthening Families' programme which encompasses various inter-related outcomes is an example of a programme with joint objectives (State Services Commission 1999).

■ Electronic Governance

In 1996, the New Zealand government published a report entitled Impact 2000 that defines how information technologies will change New Zealand. Policies, laws and programs based on outdated models will have to be modified to respond to a changing environment.

This suggests that the New Zealand government is committed to serving citizens better, faster and more cheaply. The intention is that services will be made more personalised, user-friendly and inexpensive. Examples include the following:

Citizens and businesses will be able to electronically submit any document they are asked for, or download any document they need, whenever they want, and from any location, even abroad;

- The government will receive and pay out all monies electronically;
- The government will provide the public with a single, user-friendly access point for all services and information (forms etc.).

■ Citizen Surveys

Citizen surveys can be a useful indicator of the impact of change within the public service. In this context, a survey by Perry and Webster in 1998 (reported in State Services Commission paper) revealed that New Zealand citizens have a relatively low level of confidence in the public service and that the level of confidence had fallen significantly since the beginning of the reforms. For example, in 1998 over 70% of citizens had either 'not very much' confidence or 'none at all' in the public sector compared with 52% when a similar survey was carried out in 1985. This is set against client satisfaction surveys which are regularly carried out by many public service agencies. These generally show that the public is satisfied with the quality of services provided by individual agencies.

4. Ressources humaines

■ Size of the Public Service

According to the State Services Commission, by March 1987, there were around 72,400 permanent employees in the public service, nominally employed under the SSC under a complex, centralised wage fixing system, which included occupational classification, job grading and collective determinations of pay and conditions. By 30 June 1997, the number of permanent public servants had declined to 31,662, employed by departmental chief executives on a similar basis to their private sector counterparts; This number has risen to 40,325 employees at 30 June 2005. The number of permanent staff in the public service increased for the fifth consecutive year. The public service constitutes 14% of the total State sector employment but it has grown faster than the other services since 2000.

■ Pay Movements

Between 2002 and 2004, public service pay increases slightly exceeded those in the private sector. However, in 2005, pay movements in the public sector fell behind the private sector with an increase

of 1.5% in the public sector compared with 2.5% in the private sector (State Services Commission 2005).

■ **Turnover Rates**

The core unplanned turnover rate for the public service was 14% and the gross turnover rate (which includes people on fixed term contracts) was 21% for the year to 30 June 2005. These figures are higher than previous years where the rate was about 11%.

■ **Recruitment Difficulties**

Remuneration was identified as the most common cause of recruitment problems in 2005. Some strategies for dealing with this were to appoint a person with a lower skills level with a view to developing them once in post, revise the salary range or to pay a premium above the salary range. Negative perceptions of working for the public service, a particular department or in a particular role, was the second most common reason for recruitment difficulties.

■ **Skill Shortages**

High level policy analysis continued to be the most commonly reported skill shortage. Other skill shortages included project management and relationship management.

■ **Employment and Code of Conduct**

New Zealand has issued a Code of Conduct (1999) for its public servants. This code applies to all employees, including senior executives. According to the Code of Conduct, the public service must use "impartial selection and appointment procedures", and it must provide "equal employment opportunities, including recognition of the aims and aspirations of Maori and ethnic or minority groups". Chief Executives have direct responsibility for maintaining and promoting ethical behaviour, while the SSC supports and monitors their actions. Further, it contains a public servants' Bill of Rights under the State Sector Act (1988) and the Employment Contract Act (1991).

■ **Senior Leadership and Management Development**

New Zealand's Senior Leadership and Management Development Strategy was launched in July 2003. Its aim was to ensure that "home-grown talent" was always available to fill top public service leadership roles. Specific targets include that by 2008, 200 people are ready for senior leadership roles, chief executives vacancies are filled from initial shortlists, and a greater proportion of women and Maori are ready, shortlisted and appointed to senior leadership roles including chief executive positions. The Strategy includes the Leadership Capability Profile, which describes the expected attributes and behaviours of senior leaders in the public service; and the Executive Leadership Programme, which provides tailored individual development for existing and potential senior public service leaders (State Services Commission 2005b).

■ **Performance Management Systems** From the very outset of the reforms, emphasis was placed on the concept of a performance culture. Increasingly, however, the concepts of cooperation and innovation were added, essentially to promote greater flexibility. The reforms involved three types of flexibility:

- Functional flexibility: each department can henceforth determine job titles, occupational groups and salary scales, within budget constraints;
- Financial flexibility: a number of departments apply incentives-based performance evaluation methods;
- Numerical flexibility: a system of permanent full-time jobs has been replaced by part-time or term employment, contracting out, etc.

According to Norman (2002) the New Zealand performance management system aims to let and make managers manage; and in return for freedoms from centralised controls over finances and the employment of staff, managers are held accountable through renewable contracts for achieving results. Norman suggests that the benefits of the systems established in the late 1980s were 'clarity of roles and responsibilities', 'clearer lines of accountability' and 'more transparency'.

The State Service Commission's Occasional Paper no. 11 (1999) provides a useful summary of the integrated performance planning and performance forecasting framework as proposed in 1999. Jacobs (1998) provides an overview of the changing role of performance or Value for Money

auditing in the New Zealand public sector. VFM auditing in New Zealand emerged in the 1970s in response to a perceived economic crisis and political desire to curtail costs.

Accrual accounting reports were seen to cost less than previous cash reports and the information derived from them has been considered more useful for analysis and planning. This system of reporting encompasses a high level of scrutiny and Norman reports that considerably more effort was seen to go 'into the ex ante side of accountability, preparing budgets and performance indicators etc., than goes into monitoring of results (Norman, 2002 p. 623). Norman indicates that the volume of reporting and the overlapping of reports was a major source of frustration. The number of reporting requirements for departments had increased from approximately 20 documents in 1989 to 50 in 1997/8 (State Services Commission 1999 in Norman). This problem is being addressed with a simplification exercise initiated by central agencies.

Références

- Bhatta, G. (2003), **"Post-NPM Themes in Public Sector Governance"**, Working Paper, no. 7, September, State Service Commission, New Zealand
- Boston, J. (2000), **"The Challenge of Evaluating Systemic Change: the case of public management reform"**, International Public Management Journal, vol. 3 pp. 23-46
- Jacobs, K. (1998), **"Value for Money Auditing in New Zealand: competing for control in the public sector"**, British Accounting Review, vol. 30 pp: 343-360
- James, C. (1998), **"The State Ten Years on from the Reforms"**, Occasional Paper no. 6, State Services Commission, New Zealand
- Norman, R. (2001), **"Letting and Making Managers Manage: the effect of control systems on management action in New Zealand's central government"**, International Public Management Journal, no. 4 pp: 65-89
- Norman, Richard (2002), **"Managing through measurement or meaning? Lessons from experience with New Zealand's public sector performance management systems"**, International Review of Administrative Sciences, vol. 68 pp: 619-628
- Public Service Commission of Canada (2000), **"New Zealand Reforms"**, Research Directorate, December 2000, from http://www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/newzealand_f.htm
- Schick, A. (1996), **"The Spirit of Reform: managing the New Zealand State Sector in a time of change"**, a report for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand
- State Services Commission, **Declining Government Performance? Why Citizen Don't Trust Government**, Occasional Paper...
- State Services Commission (1999), **"Improving Accountability: developing an integrated performance system"**, Occasional Paper no; 11, August, State Services Commission, New Zealand ; (1999) **"Integrated Service Delivery"**, Occasional Paper no; 12, August, State Services Commission ; **"Assessment of the New Zealand Public Service"**, Occasional Paper no; 1 October State Services Commission ; (1997), **"Responsibility and Accountability: standards expected of public service chief executives"**, State Services Commission ; (2005) **"Human Resource Capability Survey of Public Service Departments"**, June 30, vices Commission, New Zealand ; (2005), **"Senior Leadership and Management Development Strategy - key findings of the 2005 evaluation"**, June, State Services Commission.
- Gill, D. (2000), **"New Zealand Experience with Public Management Reform - or why the grass is always greener on the other side of the fence"**, International Public Management Journal, no.3
- Gregory, R. (2000), **"Getting Better but Feeling Worse? Public Sector Reform in New Zealand"**, International Public Management Journal, vol.3 no. 1 pp. 107-123
- Kibblewhite, A (2000), **"Effectiveness: the next frontier in New Zealand"**, International Public Management Journal, no. 3 pp:79-91
- Neale, A. & Anderson, B. (2000) **"Performance Reporting for Accountability Purposes: lessons, issues, future"**, International Public Management Journal, no. 3 pp:93-106
- Scott, G. **"Public Management Reform and Lessons from Experience in New Zealand"**, International Public Management Journal, vol. 3 pp.67-78
- Wallis, J. (2002), **"Evaluating Organisational Leadership in the New Zealand public sector in the aftermath of the Rankin judgment"**, International Review of Administrative Sciences, vol.68 pp:61-72
- Van Peurse, K.A. & Pratt, M.J. (1998), **"Are Private Sector Standards Enough? An example from public sector hospitals in New Zealand"**, Financial Accountability & Management, vol.14 no.2 May

Pays-Bas

Chef de l'État	S.M. la reine Beatrix
Président du Conseil des ministres	M. Jan Peter Balkenende, Premier ministre
Régime	Monarchie constitutionnelle à régime parlementaire
Nombre de provinces	12
Nombre de communes	496
Superficie	41 526 km ² (dont 24% se situent en dessous du niveau de la mer)
Population	16, 2 millions
Population active	6,8 millions
Répartition de la population active entre les différents secteurs	agriculture : 3% ; industrie : 22% ; services : 75% dont secteur public : 12% (2004)
Capitale	Amsterdam
Siège du gouvernement et centre administratif	La Haye
PIB	454,3 milliards d'euros (2005)
PIB par habitant	28 000 euros (2005)
Croissance du PIB	1,1% (2005)
Taux d'inflation	1,2% (2005)
Taux de chômage	6,5% (2005)

Comprendre l'importance des réformes et la manière dont elles se sont enchaînées aux Pays-Bas nécessite en premier lieu de se pencher sur l'organisation administrative des Pays-Bas et sur la tradition qui en découle (consensus et partage du pouvoir) fortement ancrée dans ce pays.

La Constitution de 1848 a institué aux Pays-Bas le compromis nécessaire entre un appareil central de l'État et une culture politique profondément opposée au centralisme. Les Pays-Bas sont donc un État unitaire fortement décentralisé. À cette première particularité, s'ajoutent trois caractéristiques de la société néerlandaise :

- la division de la société en quatre piliers (catholiques, protestants, socialistes et libéraux) qui a conduit l'autorité publique à composer et négocier la mise en œuvre des politiques publiques avec des partenaires extérieurs (bourgeoisie flamande, etc.) ;
- la relative faiblesse de l'État central néerlandais qui s'est vu contraint de mettre en place un modèle de co-gestion corporatiste de l'économie où des groupes d'intérêt, qui siègent dans des commissions ou des organes de consultations, sont étroitement associés à l'élaboration et au suivi des politiques publiques ;
- la notion de démocratie consensuelle, qui illustre un système multipartisan où tous les partis sont minoritaires, et qui a fortement ancré dans la culture néerlandaise un système d'élaboration des politiques publiques négocié où finalement hauts fonctionnaires et dirigeants politiques n'ont pas de positions dominantes.

Les autorités politiques et administratives n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur les différentes parties prenantes et doivent donc négocier avec elles jusqu'aux objectifs de politiques publiques.

Le milieu des années 80, années de crise budgétaire et de remise en question de l'État providence, a été le déclencheur d'une volonté marquée de mieux contrôler l'action publique. Un certain nombre de réformes ont été entreprises. Si elles constituaient pas, à l'origine, un processus global de réformes, elles ont toutes concouru à l'amélioration de la performance publique.

Parmi les chantiers de réformes, lancés dans le même temps, on trouve la création d'agences²⁹, instrument destiné à favoriser une gestion plus efficace et plus efficiente au sein de l'organisation administrative, la généralisation de la gestion à la performance au sein de l'État, l'alignement des relations professionnelles et des conditions de travail du secteur public sur celles du privé³⁰ (décentralisation des négociations au sein de l'administration, adoption des mêmes règles que celles du privé en matière de retraite et de sécurité sociale), la flexibilisation du marché du travail et enfin la création d'un groupe différencié de cadres supérieurs³¹.

²⁹ Commission Sint, Rapport Verantwoord Verzelfstandigen, 14 septembre 1994.

³⁰ Signature de l'accord « ABP-Convenant » en février 1993 (Algemeen Burgerlijk pensioenfonds) pour ce qui concerne les retraites et adoption d'une loi concernant la sécurité sociale dont l'application s'est faite à partir de janvier 1998 (Wet Overheidsperoneel Onder de Werknemersverzekeringen -OOW).

³¹ Rapport « Koers naar een Algemene Bestuursdienst », Deuxième Chambre, session 1994-1995, et « Plan van Aanpak Algemene Bestuursdienst », Deuxième Chambre, session 1995-1996.

1. Mise en oeuvre des politiques publiques : création d'un système d'agences

1994. Dans la droite ligne des réformes engagées dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le gouvernement néerlandais introduit un système de gestion à la performance.

. C'est par la création d'un système d'agences³² qui traduit la volonté du gouvernement d'améliorer la performance publique, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience et le renforcement du pilotage de l'action publique.

La mise en place d'un système de gestion à la performance est une opération qui nécessite que certains éléments soient clarifiés³³ :

- l'identification des prestations et des services concernés ;
- la clarification du rôle des acteurs (commanditaire/ministère de tutelle ; client/ministères ou usagers ; fournisseur des prestations/agences ; banque/ministère des Finances) ;
- l'impératif de développer les contrôles à la fois interne et externe.

Chargées de la mise en oeuvre des politiques publiques, les agences sont apparues à même de réunir ces conditions. Elles ont offert la possibilité à l'administration centrale d'introduire des mécanismes de marché dans la sphère publique tout en maintenant la responsabilité ministérielle.

Les agences à la néerlandaise sont ainsi une forme d'autonomisation interne, ce qui indique bien que la différenciation des règles de gestion financière est réalisée tout en maintenant l'entière responsabilité ministérielle, donc le contrôle politique. Si dans un premier temps, cette autonomisation a eu une forte connotation financière, elle recouvre désormais d'autres objectifs : moindre coût du produit ou du service, meilleure qualité des prestations et meilleure qualité de l'organisation (avec le développement du contrôle de gestion).

Les relations entre les agences et leur ministère de tutelle sont orchestrées par la détermination d'un prix pour les prestations qu'elles offrent, prix ou tarif qu'elles calculent à partir d'un modèle de prix de revient. Ce dernier est important dans la détermination du budget de l'agence (les montants qui lui sont alloués dépendent de ses résultats, de la qualité et de la quantité des services délivrés) mais également dans le pilotage interne de l'agence.

Les principales innovations sont le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et l'introduction de la comptabilité d'exercice qui permet à la fois de calculer le prix de revient des services et donc de faire évoluer la politique de tarification des services au public et de s'acheminer vers un calcul de la rentabilité et des performances des organisations publiques, censé les responsabiliser et les motiver. Se dessine alors une gestion non plus comptable mais économique du service public permettant plus aisément une contractualisation sur les objectifs entre ministères et responsables d'agences.

2. Ressources humaines

La fonction publique néerlandaise n'est pas fondée sur un système de carrière. Les fonctionnaires sont en principe recrutés sur un emploi. À l'exclusion des autorités fiscales (et plus généralement des fonctions régaliennes), en principe, chaque emploi peut être pourvu par des candidats internes ou externes. Cela étant, la majeure partie des fonctionnaires font carrière d'un emploi à l'autre. La majeure partie des agents publics néerlandais sont donc fonctionnaires. Le droit de la fonction publique est distinct du droit commun du travail. Partie prenante des réformes, la gestion des ressources humaines a fait l'objet d'une série de mesures.

■ Création d'un groupe différencié de cadres supérieurs³⁴

La décision d'instituer un corps d'encadrement supérieur date de novembre 1994 et a été approuvée par la Deuxième Chambre (Lower House) en décembre de cette année là. Le Senior Public Service

³² Pour de plus amples informations sur la création d'un système d'agences aux Pays-Bas, se référer au numéro 5 de Perspective Gestions Publiques, disponible à l'adresse suivante : www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique Études et publications.

³³ Van OOSTERROOM P. (2002), « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics aux Pays-Bas » in, OCDE (2002), Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, OCDE, Paris, pp. 117-137.

³⁴ Se référer à l'étude « Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de 7 pays », disponible sur le site www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique Études et publications.

est né le 1er janvier 1995. La définition précise de ce groupe est spécifiée dans l'article 4 du « Statut général des fonctionnaires de l'État ».

Deux objectifs ont présidé à la création de ce groupe :

- une volonté de décloisonnement des ministères, rendu possible par l'existence d'un cadre commun de référence, un esprit de corps et par une politique volontariste d'accroître la mobilité des hauts fonctionnaires ;
- la nécessité de sauvegarder et de renforcer la qualité, le professionnalisme et l'intégrité de la Fonction publique, ceci devant concourir à une amélioration du secteur public dans son ensemble.

Avant cela, c'est toute la fonction publique qui a fait l'objet de réformes, l'idée étant de rapprocher peu à peu le droit de la fonction publique du droit commun du travail.

Une politique de normalisation des conditions d'emploi et des relations professionnelles

Depuis 1989, une politique de normalisation des conditions d'emploi et des relations professionnelles³⁵ est menée. Cette politique consiste en la possibilité pour les fonctionnaires de négocier les termes et les conditions de leur emploi. Elle comprend plusieurs volets :

- l'accord obligatoire de la majorité des syndicats représentatifs de la fonction publique pour des changements concernant les droits et obligations des fonctionnaires. Cet accord désormais obligatoire met fin à la capacité législative unilatérale du gouvernement en ce domaine.
- la décentralisation du système de négociations salariales en 8 secteurs³⁶. Des conventions collectives sont conclues dans ces différents secteurs. Il s'agit de « quasi conventions collectives » dans la mesure où les accords conclus entre autorité publique et la majorité des syndicats représentatifs doivent être obligatoirement repris dans le droit de la fonction publique. C'est donc un mécanisme de concertation décentralisée par secteur, complété par des accords et une coordination au niveau central. Cela étant le gouvernement perd le pouvoir de légiférer en cas de non accord.
- l'intégration progressive des fonctionnaires dans le régime de sécurité sociale et de retraite applicable au secteur privé et l'application des mêmes règles de cogestion pour les organisations publiques que celles du secteur privé. Le système de retraite public a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, et la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2001, la sécurité sociale est la même pour tous, agents publics et salariés du secteur privé.

■ Vers une flexibilisation accrue

La flexibilisation du « marché du travail » dans la fonction publique est l'une des caractéristiques des réformes engagées. Gommer la spécificité liée au statut dans la fonction publique en est certes l'une des explications. Mais il faut y voir également une volonté de rendre le secteur public « attractif ».

Entre 1982 et 1996, la part des emplois à temps partiel est passé de 20 % à 37 % et la flexibilité s'est même étendue aux heures de travail puisque, depuis 1988, le temps de travail annuel peut se décomposer de plusieurs manières – semaine de 4 jours/9 heures par jour ou semaine de 5 jours /8 heures par jour - démontrant ainsi la volonté du gouvernement néerlandais de transformer la gestion des ressources humaines. Cette flexibilisation du « marché du travail » sert à la fois les intérêts des organisations publiques et de leurs employés puisqu'elle permettrait aux employeurs d'ajuster au mieux les heures travaillées aux « processus » de production et aux employés de mieux concilier vie privée et vie professionnelle.

■ Vers un marché du travail unifié

Enfin, les Pays-Bas s'interrogent sur la poursuite de ces politiques de normalisation et de flexibilisation. Doit-on franchir le dernier pas qui reste pour aligner totalement la gestion des ressources humaines dans la fonction publique sur le droit commun du travail ?

³⁵ Signature de l'accord « ABP-Convenant » en février 1993 (Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds) pour ce qui concerne les retraites et adoption d'une loi concernant la sécurité sociale dont l'application s'est faite à partir de janvier 1998 (Wet Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen -OOW).

³⁶ Ces secteurs sont les ministères (administration centrale), la défense, la justice, la police, les provinces, les municipalités, les wateringues et l'éducation.

Les avantages que les Néerlandais y voient sont nombreux, parmi lesquels :

- un seul système de gestion des RH pour l'ensemble des organisations qu'elles soient publiques ou privées ;
- un accroissement de la mobilité et de la flexibilité dans un marché du travail intégré ;
- un traitement égal et transparent des personnels qu'ils appartiennent à des structures publiques ou privées ;
- la modernisation des relations professionnelles, une fois éliminée la référence omniprésente au droit public.

3. Efficacité, efficience

■ Une nouvelle architecture budgétaire

Améliorer la performance de l'administration passe par la clarification des relations entre budget, produits et services et résultats atteints et ce à toutes les étapes de l'action publique : décision publique, mise en oeuvre, évaluation.

La création des agences a été le coup d'envoi de la gestion à la performance. La généralisation de la gestion orientée vers les résultats n'a été, en effet, envisagée qu'une fois les premiers résultats évalués au niveau des agences. Deux grandes tendances se dessinent depuis 1999, d'une part la mise en place d'un budget par programmes³⁷, dont l'examen devant le parlement, a été étayée par une présentation d'un budget par coûts et d'autre part, la généralisation de la comptabilité d'exercice qui permet de ne pas conserver cette double présentation d'une comptabilité d'exercice pour les agences et d'une comptabilité de caisse pour leurs ministères de tutelle.

La budgétisation par programmes est apparue comme le moyen de lier plus étroitement procédure budgétaire et politiques publiques. C'est le Parlement qui a impulsé cette réforme³⁸, l'idée étant de pouvoir disposer d'informations claires et fiables concernant l'action publique et permettre ainsi d'informer plus largement les citoyens de son efficacité.

L'impact sur le budget tient en premier lieu à sa présentation. Il s'agit là de donner au Parlement les moyens d'exercer son pouvoir dans l'autorisation des dépenses et leur contrôle en répondant aux trois questions qui charpentent cette nouvelle procédure budgétaire : que cherchons nous à atteindre comme objectifs ? que faut-il faire pour les atteindre ? Et quel en sera le coût ?

À l'issue de l'année budgétaire, les rapports annuels doivent pouvoir indiquer si les objectifs ont été atteints, si les administrations et les agences ont déployé les moyens nécessaires pour les atteindre et si le coût correspond à ce qui était envisagé. Loin de se satisfaire d'informations financières, le Parlement attend que lui soient transmis les informations concernant les objectifs des politiques publiques, la mesure des résultats, les coûts. Cela suppose de déterminer des indicateurs à même d'évaluer la performance et les résultats.

S'il est encore difficile de démontrer les effets d'une telle réforme sur la performance même de l'administration, deux éléments sont à souligner :

les discussions et débats au sein des ministères, entre les ministères, entre les ministères et le ministère des finances et entre les ministères et le Parlement se sont enrichis ;
l'attention portée par le public et les médias s'est développée conduisant, de fait, à une amélioration supplémentaire dans les discussions budgétaires.

■ Un renforcement de l'évaluation des politiques publiques

Depuis les années 70, les Pays-Bas réalisent des analyses de coûts-bénéfices, évaluations ex ante, portant essentiellement sur les grands projets d'infrastructures. Mais le gouvernement a souvent procédé à des évaluations au coup par coup et n'a jamais vraiment tenu compte des résultats de ces

³⁷ Projet Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording/ VBTB.

³⁸ À partir du mois de mai 1999, à travers les Pays-Bas, les discussions se sont engagées au sein de l'administration centrale sur les objectifs des politiques publiques et la manière de structurer le budget en conséquence. Cela a permis notamment de déterminer les priorités d'action publique.

En mai 2000, les ministères ont présenté au Parlement leur nouvelle architecture budgétaire. C'est le Parlement qui a largement oeuvré pour une seconde mouture de ces objectifs de politiques publiques.

Le budget 2002 (élaboré en 2001) est le premier budget présenté sous sa nouvelle forme : objectifs, performance et résultats.

analyses. La cour d'audit néerlandaise a donc milité pour que la question de l'évaluation systématique des politiques publiques s'impose.

Avec la mise en œuvre de la réforme budgétaire, le système des évaluations a fait l'objet d'une refonte du cadre applicable à l'ensemble des évaluations.

La loi, de janvier 2002, sur les données de performance et les évaluations stipule que chaque nouvelle mesure de politique doit faire l'objet d'une évaluation ex ante et prescrit que chaque politique publique doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation ex post (mesure des résultats atteints destinée à arbitrer sur la poursuite ou non de cette politique).

Cette nouvelle loi a deux grandes ambitions :

- s'assurer que la fonction évaluation est garantie au sein de l'ensemble de l'administration ;
- s'assurer que les informations ainsi recueillies sont intégrées dans les budgets et que les rapports annuels attestent de la qualité des politiques.

Un code de conduite, comprenant six éléments, a été établi à cet effet :

- les données de performance et les évaluations doivent être utilisées de manière coordonnée ;
- pour toute nouvelle politique à mettre en œuvre, une évaluation précise des besoins qu'elle est censée recouvrir et une évaluation ex ante doit être pratiquée;
- les principaux objectifs des politiques publiques doivent être évalués régulièrement;
- une méthodologie d'évaluation doit être définie pour en garantir la qualité;
- les responsables politiques et administratifs des politiques publiques évaluées doivent en connaître les résultats;
- au sein des ministères, il y a une séparation nette et une clarification des responsabilités permettant que les évaluations soient menées à bien.

En parallèle, trois instruments d'évaluation de la performance ont été mis en place. Un système d'indicateurs de performance et de résultats permet un suivi périodique au sein du gouvernement et permet de déterminer la manière dont les décideurs ont atteints leurs objectifs. Entre 1997 et aujourd'hui, l'accent a été progressivement mis sur les indicateurs de performance, sur l'analyse des coûts et sur la mesure de l'efficacité des politiques. Des évaluations des politiques publiques doivent permettre de mesurer l'impact socio-économique des programmes. Enfin, le gouvernement néerlandais s'oriente vers des audits de performance et de gestion. Un enjeu majeur se dessine depuis la mise en place de cette réforme. Initialement mise en œuvre dans les différents ministères par les directions financières, le ministère des finances qui pilote cette réforme souhaite en élargir la portée. Il s'agit de s'orienter vers une mesure de l'impact et des effets des politiques publiques et de se doter des moyens d'en modifier la définition voire de les supprimer, en fonction des résultats de l'évaluation. En d'autres termes de se départir d'une vision trop « financière » de ces évaluations.

■ Un renforcement de la fonction de contrôle

Initiative récente, la revue nationale d'évaluation (EOR) est un questionnaire concernant l'évaluation et le suivi de la performance envoyé à tous les ministères et agences par la Cour d'Audit. Chaque année, ce questionnaire produit une quantité impressionnante d'informations communiquées à l'ensemble des ministères et agences via l'intranet du gouvernement (uniquement accessible par les agents publics). Toutes ces informations sont également accessibles aux membres du Parlement qui sont ainsi informés, par budget, domaines de politiques publiques ou sujets, des évaluations programmées, du nombre déjà réalisé et de leurs résultats.

4. Une administration au service des citoyens

■ plutôt orientée vers une mesure des effets et une éventuelle modification ou suppression de la mesure.
Une ambition : Moderniser l'administration

Décembre 2003, lancement, de l'initiative e-gouvernement³⁹ en vue de moderniser l'administration particulièrement en faisant évoluer les relations entre l'administration

³⁹ Initiative « Moderniser l'administration » (Andere Overheid). Les informations sont disponibles sur le site : www.elo.nl/elo/english/egov/index.jsp

et la société civile et en réformant la manière dont l'administration s'acquitte de ses missions.

Un plan d'action

Le gouvernement doit examiner la manière dont les ministères fonctionnent (missions, pouvoirs, responsabilités, organisation interne, mise en œuvre des politiques publiques). Cela doit déboucher sur une nouvelle répartition des rôles entre la société civile et l'administration, sur l'élimination ou la simplification de certaines politiques, sur une organisation plus rationnelle et plus lisible de l'administration, sur l'amélioration de la qualité réglementaire... et finalement sur l'amélioration de la performance d'une administration centrée sur son cœur de métier.

Quatre objectifs

1 - Amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens : d'ici 2007, 65% des services publics -qu'ils soient fournis par l'administration centrale ou par les provinces et municipalités- devront être accessibles en ligne.

2 - Qualité réglementaire (rationalisation de la production de lois et réglementations) : réduire, d'ici 2006, le poids de la réglementation pour les citoyens (simplification et élimination des réglementations redondantes). Le gouvernement entend légiférer moins et de manière différente en proposant par exemple des alternatives à la réglementation.

3 - Meilleure organisation de l'administration centrale : ce n'est pas seulement de qualité réglementaire dont l'administration néerlandaise a besoin mais aussi d'examiner la manière dont elle s'acquitte de ses missions. L'objectif est ici de se centrer sur les missions essentielles. Cela touche notamment :

- la définition des politiques publiques : renforcer la coopération entre les différents ministères, revoir totalement les missions de l'administration, renforcer l'administration dans son rôle de conseil, réformer l'ensemble de la fonction publique ;
- la mise en œuvre des politiques publiques : évaluer le travail des agences autonomes responsables de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- le renforcement de la transversalité dans les relations entre ministères.

4 - Amélioration des relations entre l'administration centrale, les provinces et les municipalités :

- rationaliser le transfert de ressources et de responsabilités entre administration centrale et autres niveaux d'administration.
- améliorer la qualité des services rendus, la performance économique et sociale, renforcer la coopération entre les différents niveaux de gouvernement et favoriser l'innovation.
- comparer les performances des différentes organisations publiques à travers des exercices de benchmarking entre les niveaux d'administration.

Sites officiels (malheureusement, la majeure partie de ces sites n'ont pas de traduction anglaise...)

Ambassade des Pays-Bas en France :

<http://www.amb-pays-bas.fr/>

Ministère des Affaires étrangères :

<http://www.minbuza.nl/>

Ministère de l'Intérieur (et service d'administration générale chargé de la gestion de l'encadrement supérieur) www.minbzk.nl

Service d'information en ligne destiné au citoyen néerlandais (site portail de l'ensemble de

l'administration publique des Pays-Bas) :

<http://www.postbus51.nl/>

Overheid.nl est le site portail des autorités néerlandaises (locales, régionales et nationales), organisé par thème et par entité organisationnelle :

<http://www.overheid.nl>

Site présentant les informations actualisées du gouvernement néerlandais : <http://www.regering.nl>

Institut néerlandais :

<http://www.institutneerlandais.com/>

In December 2003 the Dutch government launched its current e-government vision and action programme in the policy document 'Modernising Government'. In this action plan, the Cabinet sets out the lines along which the government should be modernised. The action plan thereby serves as the starting point for dramatic changes in the relationship between government and civil society and the way in which government carries out its tasks.

Translations of the action plan and the cabinet perspective on Modernising Government are also available.

'Modernising Government' Action Plan summary.

The Cabinet will examine itself and its ministries with a critical eye: the tasks, powers and responsibilities, the internal organisation and the implementation of government policy. This examination will concentrate on the question of whether government is still doing the right things and whether it is doing them in the right way. The results of this will produce a new division of roles between civil society and government, the abolition or simplification of policy, a smaller, simple government organisation, fewer rules and reduced government interference. The government can then improve the performance on its remaining core tasks.

Improving performance means that the service provision to citizens will improve. The Cabinet wants it to be possible for 65% of the public service provision (by the central government, provinces, and municipal councils) to be provided over the Internet by 2007. Municipal councils and implementing bodies hereby play an important role as the government's 'front office'. The cabinet will assist these organisations in implementing the 'one-off provision of data' concept. Ultimately, that will mean that citizens can/may no longer be asked for information which is already available within government. Binding agreements will be made to ensure the smooth electronic exchange of data with and between government organisations. An authentication facility available across the levels of government will be created in 2004 in order to confirm the identity of the person to whom services are being provided.

The government will regulate less over the coming years. By 2006 the administrative burden on citizens (and business) will have been reduced by 25%. All departments will examine their own set of regulations as soon as possible in order to identify opportunities to cut down, simplify, or scrap regulations. The major influence which Europe has on the Netherlands means that the Cabinet will also work to bring about a reduction in regulation at a European level.

In addition, fragmentation of government supervision will be countered and new forms of supervision – such as horizontalisation – will be introduced. The advice system will be downsized and improved and the hiring of external contractors will be limited. Furthermore, proposals will be drawn up for the restructuring of the national civil service during this Cabinet's period of office. This will be driven by the concept of the core Cabinet and the building blocks model.

The reform of public administration and the improvement of public performance is not just an issue for central government. Central government, implementing bodies, provinces and municipal councils are jointly responsible for the quality and availability of public provisions. A well-functioning government therefore ensures that in addition to an effective internal organisation, there are also clear (financial) responsibilities and the room to deliver tailor-made solutions. The Cabinet will therefore shift the specific grants from the departments to the Municipalities and Provinces Fund, unless there are good reasons for central government to continue patrolling a policy area. Performance comparisons will allow comparisons between the performances of various government bodies.

The above activities give a brief summary of the contents of the action plan. These and other activities – which will result, amongst other things, in a more responsive and more efficient government – can be found described in the full action plan.

The activities are grouped into four ambitions. For each ambition, the plan indicates the broad results which the Cabinet expects to achieve during the period 2003 – 2007. Over the coming period the ambitions will, where necessary, be developed into concrete plans of action. Municipal and provincial government and the relevant implementing bodies will be involved in that development. The starting point is that the development will, wherever possible, link up the activities which have already been carried out or started, and that in implementing the activities as set out in this action plan, use will be made of the ‘best practices’ of the organisations concerned.

In implementing the activities, there is an important role set aside for the permanent secretaries in the ministries. They have taken on administrative responsibility for the implementation of various activities. In some areas the modernisation of government is already in full swing. To illustrate this, the action plan contains some examples of departmental activities which successfully demonstrate the sought changes.

The ambitions can be summarised as follows and are described in more detail in the Action Plan itself.

Ambition 1: The government will improve its service provision to the citizen

By:

- Implementing electronic service provision - 65% of public services (supplied by central government, and provincial and municipal councils) should be provided over the Internet by 2007;
- Creating suitable conditions so that people can easily participate;
- Encouraging Demand-led control;
- Finding better methods of working through innovation;

Ambition 2: The government will regulate less and differently

By:

- The rationalisation of departmental regulations;
- Reducing the administrative burden on the citizen by 25% by 2006;
- Assessing new regulations to ensure that simplification and scrapping of existing regulations is not be negated by the accretion of new regulations;
- Developing and applying new legislation concepts: the cabinet intends to regulate less and differently; the government should produce not detailed rules, but broad and fundamental rules that set the boundaries of what is required;
- Allowing Self-Regulation in appropriate areas;
- Introducing the subject of the European Regulatory Burden at a EU level.

Ambition 3: Central Government will organise itself better

Not only will the regulatory aspects of government be examined and streamlined, but also the activities and tasks carried out by central government. These are addressed in accordance with government’s primary tasks: policy formation, implementation, supervision and enforcement, and supporting tasks.

By:

Policy Formation:

- Reducing overlap and improving coordination between departments;
- Completely reassessing the tasks of central government and their appropriateness for the 21st century;
- Downsizing and improving the government’s advisory role and system;
- Designing a new structure for the national civil service.

Implementation:

- Undertaking an interdepartmental study into the potential pros and cons of autonomous organisations that implement central government policy;
- Achieving greater efficiency and effectiveness in implementing policy.

Supervision and Enforcement through horizontal accountability relationships, not vertical hierarchical one-sided relationships.

Improving Operations:

- Bundling appropriate tasks together into Combined Operations;
- Limiting the use of external contractors;
- Deregulating management;
- Developing a quality staffing policy

Ambition 4: Central government will reform its relations with provinces and municipalities

By:

- Rationalising specific grants and the associated allocation of responsibilities between central government and local government;
- Improving service provision, social performance, efficient collaboration, and innovation through function-based 'chain-management'. ICT Opportunity cards will also play a role;
- Comparing the performance of government organisations through Cross-Government benchmarking exercises.

In February 2004, the Cabinet published the nationwide ICT agenda in The ICT Agenda of the Netherlands. It describes how to make better use of the possibilities offered by ICT and realise improved economic and social returns. ICT can increase the productivity growth, improve access to government services, enhance quality in the case sector, help to create a safer living environment, and make the learning process more attractive in education. The European ICT agenda is the basis for this Dutch ICT agenda and the Dutch government has added specific Dutch activities to it. The overall ambition of the agenda is to become amongst the best in Europe.

In September 2004, the Cabinet published a policy statement on the Modernising Government action plan that offered an overview of the joint agenda for the electronic government covering the coming few years, entitled *Op weg naar de elektronische overheid - Towards the Electronic Government*. It sets out seven domains, and lists the essential components of those domains and the actions required to proceed to their complete implementation.

Royaume-Uni

Chef de l'État (depuis 1952)	La reine Elizabeth II
Premier ministre (depuis 1997)	Tony Blair
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie	243 610 km ²
Population	59,6 millions (2003)
Capitale	Londres
Comtés	35 (y compris le grand Londres)
Population active	28,8 millions (2006)
Croissance du PIB	1,8% (2005)
Inflation	1,8% (2006)
Taux de chômage	5,1% (2006)

La fonction publique britannique est un concept limité au « Civil service » composé de « civil servants » qui sont des serviteurs de la Couronne. En 2005, elle regroupe 525 000 agents, dont 275 000 dans les agences et représente environ 2% de la population active. Les domaines de la santé, de l'éducation et de la police ne font pas partie de la fonction publique stricto sensu. Les enseignants (1,2 millions) et les policiers (200 000) sont des agents publics locaux rattachés aux collectivités locales. Ces agents sont employés sur une base contractuelle et la législation du travail leur est applicable. De même, les agents hospitaliers (1,3 millions) ne font pas partie du « Civil service » mais appartiennent au NHS (National Health Service) et sont soumis au droit commun du travail.

La proportion d'agents issus des minorités ethniques est de 8,2% et celle des handicapés de 4,2%. Les femmes représentent 52,3% du total des fonctionnaires, soit 274 000 agents.

La « Devolution » de décembre 1998 a constitué la principale réforme constitutionnelle de ces dernières années au Royaume-Uni. Elle a consacré le renforcement des pouvoirs régionaux en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord avec la création de parlements régionaux responsables des politiques sociales et de santé, de l'éducation, des transports, du logement... Les pouvoirs régaliens tels la défense, les affaires étrangères ou la justice restant de la responsabilité du gouvernement britannique⁴⁰.

Débutées depuis plus de 25 ans sous Margaret Thatcher puis poursuivies par les gouvernements Blair, les réformes de la gestion publique trouvent leur origine dans la recherche d'une meilleure gestion de l'argent public. D'abord axées sur les finances, ces réformes ont ensuite concernées la structure même de l'administration avec la création d'agences en 1988, séparant la conception des politiques publiques de leur mise en oeuvre dans le but d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers. Face à l'impopularité persistante des services publics, cette réforme majeure était censée renforcer la transparence, l'autonomie et la responsabilité des organismes et des agents publics et par là-même améliorer la confiance des citoyens dans leurs services publics.

1. Efficience: value for money et spending review

Dans un souci d'efficacité, de meilleure gestion des dépenses publiques et de plus grande réactivité des services publics, le gouvernement britannique a procédé à de nombreuses réformes dans les années 80-90 qui ont beaucoup changé le visage de la fonction publique. C'est ainsi qu'a été créée en 1979 l'« efficiency unit », au sein des services du premier ministre, structure en charge d'identifier les économies budgétaires potentielles dans les administrations centrales. L'accent porté sur la réduction des coûts des services publics et le contrôle de gestion s'est amplifié avec le lancement de l'« initiative de gestion financière » en 1982 ou « Financial Management Initiative » : les managers

⁴⁰ Source: Cabinet office, www.cabinetoffice.gov.uk

publics se devaient d'améliorer la gestion des services publics au travers d'une bonne connaissance de leurs objectifs et des modes d'évaluation des résultats, et ce au travers également de procédures assurant une utilisation optimale des crédits et une gestion responsable d'une enveloppe budgétaire plafonnée.

La recherche constante de l'efficacité des services publics britanniques a trouvé son apogée en 1999 avec la publication du livre blanc « Moderniser le gouvernement » (« Modernising Government ») qui promeut une fonction publique diversifiée, transparente, efficace, efficace et performante. Cela s'est concrétisé par la politique de « Value for money » (littéralement « en avoir pour son argent ») de gains de productivité dans la délivrance des services publics.

En matière budgétaire, depuis l'année 2000, le Treasury réalise tous les 2 ans des « Spending reviews » (2000, 2002, 2004), examens exhaustifs de l'utilisation des dépenses publiques. Le Treasury (ministère des Finances) vérifie notamment leur efficacité au regard des objectifs de politiques publiques⁴¹.

2. Mise en oeuvre de l'action publique: agences et contrats de services publics

Face au constat que 95 % des fonctionnaires assuraient de la prestation de service, que les hauts fonctionnaires manquaient d'expérience managériale, que la planification à long terme était négligée et que trop peu d'importance était accordée aux résultats et aux performances, le gouvernement britannique a décidé en 1988 de créer des agences (initiative « Next Steps »). Cette réforme avait pour but d'améliorer le management au sein de l'administration, d'offrir un meilleur service sans augmenter les ressources, et de séparer la mise en oeuvre des politiques publiques des fonctions stratégiques de « policy making » dévolues au pouvoir politique. En échange d'une plus grande autonomie de gestion (financière, organisationnelle et managériale), les agences britanniques se sont vu confier la responsabilité de la délivrance de services jusqu'alors assurée par les administrations centrales.

L'initiative « Next Steps » a profondément modifié la structure de l'administration britannique. Aujourd'hui, le Royaume-Uni compte 127 agences qui emploient plus de la moitié des agents de la fonction publique. Ces agences sont très hétérogènes. A côté des « poids lourds » que sont l'agence pour l'emploi (Jobcentre Plus) et le service des prisons (HM Prison Service) qui comptent respectivement 90 000 et 42 000 agents, coexistent des structures beaucoup plus modestes tels le service des poids et mesures et ses 50 agents ou le service de la gestion de la dette et ses 40 agents. Sur le nombre total des agences, 49 assurent des prestations de services pour les usagers et 21 des fonctions de régulateur.

Le dispositif des agences a été complété en 1998 par l'instauration des PSA (Public service agreements), contrats pluriannuels d'objectifs, de moyens et de résultats passés entre le ministère du budget, les autres ministères et les agences. Ces cascades de performance se sont traduites pour les agences par des « accords de prestations de services » (Service delivery agreements) et des objectifs cibles. Néanmoins en 2000, partant du constat que les agences avaient un trop grand nombre d'objectifs cibles, souvent non priorisés et peu liés aux attentes des usagers, le gouvernement s'est efforcé de remettre l'accent sur les politiques publiques en restaurant la subordination des agences aux ministères.

3. Usager bénéficiaire: consultation et satisfaction

Dans le domaine de la relation à l'usager, le Royaume-Uni se caractérise par deux particularités très marquées :

- une diffusion large de la culture de la satisfaction de l'usager chez les fonctionnaires, au travers de la culture de la performance et de la politique qualité ;
- une pratique très courante de la consultation : avant tout projet de loi, le gouvernement produit un « White paper » soumis à une large consultation. Les britanniques n'hésitent pas à mettre sur

⁴¹ Source: site du Treasury, www.hm-treasury.gov.uk

la place publique les sujets les plus sensibles. Les administrations consultent souvent les usagers dans des « consumer groups » ou par internet.

Cette recherche constante de la consultation et de la satisfaction de l'utilisateur trouve son illustration dans la multiplication des chartes, des études de satisfaction, la modernisation des services d'accueil, avec en particulier l'utilisation très répandue des TIC pour recueillir les données. L'Office of public services reform (OPSR), un service du premier ministre, a précisé en avril 2003 la politique du gouvernement en matière de relation à l'utilisateur.

Cette politique de satisfaction de l'utilisateur repose sur 7 principes de base :

1/ Écouter et répondre aux attentes des usagers

Chaque service public doit mesurer la satisfaction des usagers, en s'assurant que le recueil des données est bien réutilisé dans la détermination des politiques publiques.

2/ Se placer au niveau local

Les usagers ne sont pas un groupe homogène. Les besoins des usagers sont divers et leurs attentes s'analysent localement.

3/ Rendre possible une comparaison au niveau national

4/ Segmenter les usagers

5/ Chercher à comprendre les facteurs de satisfaction des usagers

6/ S'assurer d'un feedback fiable et au moindre coût

7/ Mesurer la satisfaction des usagers sur une période longue

En matière de qualité et de relation à l'utilisateur, il faut souligner 3 initiatives emblématiques de la démarche britannique : les chartes du citoyen, Charter Mark, et le People's panel.

■ Les chartes du citoyen

En 1991, pour accompagner le dispositif des agences, le gouvernement britannique a mis en place la « Citizen's charter » ou charte du citoyen. La charte est un document contractuel qui fixe les orientations en matière de qualité des services publics, l'objectif étant d'utiliser le citoyen comme levier du changement au sein de l'administration.

Une structure a été créée au sein des services du premier ministre pour contrôler l'application de la charte et veiller à sa mise en oeuvre dans tous les secteurs. Les chartes ont connu un grand succès puisque 41 chartes sectorielles (patient, parent, justiciable, contribuable...) et près de 10 000 chartes locales (hôpitaux, écoles, agences pour l'emploi...) ont été rédigées.

■ Charter Mark

Lancé par le Cabinet office en 1992, le « Charter Mark Award Scheme » est un label certifiant la qualité de service d'une institution. Toute administration en rapport avec le public peut concourir pour l'obtention de ce label, qui est ensuite affiché dans les halls d'accueil. L'existence de cette récompense vise à inciter le secteur public à faire les efforts nécessaires pour améliorer la qualité des organisations et du service rendu à l'utilisateur. Les administrations candidates sont jugées sur leurs résultats, selon dix critères (ouverture d'esprit, publication d'informations, promotion du choix pour l'utilisateur, utilisation des plaintes pour améliorer les services rendus, innovation...). L'initiative « Charter Mark » a rencontré un écho important tant auprès des administrations centrales que des collectivités locales.

■ People's panel

La stratégie gouvernementale pour la réforme des services publics repose sur des services plus réactifs aux attentes et aux aspirations des usagers. Ceci nécessite une meilleure compréhension des facteurs de satisfaction des usagers et de la manière dont elle peut être mesurée. C'est pourquoi le gouvernement confie régulièrement à l'Institut de recherches sociales MORI la réalisation d'études de mesure de la satisfaction des usagers et de la qualité de service.

Cette politique de consultation des citoyens a débouché sur la mise en place en 1998 d'un panel de 5.000 citoyens adultes, d'âge, de sexe et de zone géographique différents. Ce panel a fonctionné de

1998 à 2002 et a été utilisé par les ministères et les agences pour tester la réaction des citoyens à toute une série de politiques et d'initiatives. Particularisme du People's panel : tous ses rapports ont été rendus publics.

La dernière enquête de satisfaction menée par le People's Panel s'intitulait "Surveiller la satisfaction, évolutions 1998-2002". Au travers de plus de 1 000 interviews, cette enquête a mesuré l'évolution de la satisfaction dans des secteurs aussi variés que le système éducatif, les bibliothèques, les services hospitaliers, les services de police, les services des impôts ou les services de sécurité sociale.

Cette expérience a été interrompue au niveau central en 2002 mais a néanmoins été reprise par les administrations locales (comtés, villes) sur toutes les thématiques de politique publique (éducation, santé, social...).

4. Ressources humaines : nouvelles valeurs et réforme de l'encadrement supérieur

Si au Royaume-Uni, ce sont les services du Premier ministre qui sont en charge de la fonction publique (Cabinet office), la gestion des ressources humaines est, elle, très déconcentrée puisqu'elle est du ressort des managers de terrain. Dans les agences, le directeur a ainsi toute liberté pour recruter, gérer et promouvoir ses agents. La procédure de recrutement est décentralisée, sauf pour les postes de haut rang. Les vacances d'emploi font l'objet d'une publicité. Les candidats déposent leurs candidatures qui sont évaluées par un comité de sélection auquel peuvent être associés des consultants privés. L'un des grands principes de la GRH britannique est la prise en compte du mérite dans la gestion des carrières. Ainsi le principe de recrutement au mérite doit être le garant d'une fonction publique compétente, politiquement impartiale et d'un haut degré d'intégrité. Relevant d'un système d'emploi, la fonction publique britannique n'offre pas, en tant que tel, une carrière à ses agents. La promotion au mérite existe mais les fonctionnaires ont surtout la possibilité, pour évoluer, de postuler à un poste vacant. La gestion des carrières et l'attribution des grades sont dévolues aux agences et aux ministères.

L'évolution globale du statut de la fonction publique britannique est triple :

- une constitutionnalisation du statut des civil servants (un nouveau projet de loi est en cours de discussion)
- une « travaillisation » du statut des agents (on tend à étendre un grand nombre de règles du droit commun du travail aux agents transférés dans les agences)
- l'instauration d'un management des ressources humaines tourné vers les résultats, en particulier pour les cadres supérieurs

La rémunération n'est pas liée à l'ancienneté. L'augmentation du traitement n'est pas automatique, elle est liée à la performance de l'agent. Ceci est renforcé pour les cadres supérieurs, dont la prime à la performance peut représenter 25% du salaire annuel. Ce cadre repose sur une évaluation des performances des agents au regard des objectifs qui leur avait été fixés. Les méthodes d'évaluation sont variées (auto-évaluation, évaluation à 360°, évaluation avec le responsable hiérarchique direct selon une grille de critères concrets...).

■ Un système de valeurs

Les valeurs traditionnelles du service public britannique sont l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture d'esprit, l'honnêteté et le leadership. Le 27 janvier 2006, Sir O' Donnell, responsable de la fonction publique, a défini les nouvelles valeurs clés du fonctionnaire au cours d'un discours intitulé «Le service public britannique : la fusion des valeurs historiques avec le dynamisme du XXIe siècle ». Il a insisté à cette occasion sur 3 valeurs principales : flexibilité, créativité, et « passion » (engagement) ainsi que sur 5 facteurs-clé de productivité : diversité, leadership, compétences, adaptabilité et gouvernance.

Dans ce discours fondateur, Sir O' Donnell recommande vivement la mobilité et les échanges avec les autres sphères professionnelles aux fonctionnaires anglais, avec la formule : « If you want to get

on, get out » ; il a souligné l'importance pour la fonction publique britannique d'encourager les aller-retour avec les collectivités locales, les ONG, le monde de l'entreprise et les expériences à l'étranger... Les fonctionnaires sont incités à tenter leur chance dans un autre type d'organisation, puis à revenir partager l'expérience acquise avec les employeurs publics.

■ Encadrement supérieur

Dans ses efforts continus pour réformer son administration, le Royaume-Uni a beaucoup insisté sur le renforcement du leadership de ses cadres dirigeants et sur le changement de culture.

Ainsi, le gouvernement a décidé la création en 1996 d'un groupe spécifique de 3 200 cadres supérieurs, le Senior Civil Service (SCS). La création du SCS marque la reconnaissance de l'importance du leadership au sein de l'administration britannique. Le SCS regroupe les administrateurs de haut rang (directeurs généraux, directeurs...) ainsi que les directeurs d'agences. La création du SCS a donné lieu au développement au sein de l'administration d'une culture de services et de la performance. Les managers sont désormais soumis à des systèmes de rémunération à la performance, tant les directeurs d'agences que les cadres dirigeants des administrations centrales. Chaque emploi relevant de la compétence des cadres supérieurs donne lieu à la conclusion d'un contrat de performance ou « performance agreement », engagement fort signé avec le supérieur hiérarchique direct. Ce contrat inclut des objectifs professionnels, des objectifs de compétence et de connaissances, et s'accompagne d'indicateurs de mesure des performances.

Les compétences requises pour les hauts fonctionnaires sont désormais essentiellement comportementales : donner des objectifs et une direction, avoir un impact personnel, penser stratégique, motiver ses employés, s'améliorer en apprenant, et se mobiliser sur la délivrance de services.

Le gouvernement britannique au travers de ces réformes a souhaité développer une culture commune à l'ensemble de l'administration⁴².

Sites internet

www.cabinetoffice.gov.uk, site du cabinet office

www.britishembassy.gov.uk, site de l'ambassade du Royaume-Uni à Paris

www.hm-treasury.gov.uk, site du ministère des Finances

www.nao.org.uk, site du National Audit Office, équivalent de la Cour des Comptes

www.statistics.gov.uk, site de l'Office for National Statistics, équivalent de l'INSEE

www.nationalschool.gov.uk, site de la National school of governance, équivalent de l'ENA

www.fabian-society.org.uk, site du think tank de la Fabian society

⁴² Source: Cabinet office, www.cabinetoffice.gov.uk

Annexes

Le « Fast stream » au Royaume-Uni

Le recrutement du Fast stream (les hauts potentiels) est organisé par le Fast stream assessment center (FSAC) au Cabinet Office qui évalue, sélectionne et classe les candidats. Il existe un Fast stream pour les diplômés (graduate) et un Fast stream pour les « candidats internes » (In-service fast stream). Les candidats internes sont dispensés de test sur les connaissances et compétences professionnelles. L'attrait pour le Fast stream graduate demeure élevé : en 2005, plus de 16 000 candidats se sont inscrits, pour 350 reçus.

Le « recrutement ouvert » au Royaume-Uni

Durant les 20 dernières années, le recrutement dans la fonction publique a été bouleversé. On est passé d'un recrutement des meilleurs à la sortie de l'université à des recrutements ciblés visant à fournir à l'administration de nouvelles compétences (management, communication, ...).

Une plus grande attention a été portée à la formation continue des fonctionnaires et la possibilité de recruter directement aux plus hauts niveaux de la fonction publique a été mise en place : 600 postes sont concernés. Le recrutement direct, qui était réservé à des postes d'experts et de spécialistes, est maintenant ouvert plus largement.

Le recrutement ouvert est de la responsabilité des ministères et des agences, qui sont tenus de respecter des principes de publicité, de recrutement au mérite et de compétition loyale (fair competition). Le Royaume-Uni a choisi la méthode de l'« assessment centre » pour le recrutement ouvert.

En 2005, ce sont 100 postes de hauts fonctionnaires qui ont été ouverts. Sur ces 100 postes, 40 ont été pourvus par des hauts fonctionnaires, 20 par des personnes venant du secteur parapublic et 40 par le secteur privé.

Les partenariats public-privé (PPP-Private finance initiative)

Les « public private partnership » (PPP) se multiplient au Royaume-Uni. Ils concernent 15% de l'investissement public total. Ils sont utilisés principalement pour la construction et la maintenance d'écoles, d'hôpitaux, de prisons... La logistique est gérée par l'entreprise privée ainsi que les personnels en charge de ces tâches (restauration, nettoyage, gardiennage). Les services (éducation, santé...) restent du domaine du secteur public. Ces PPP nécessitent des relations contractuelles de longue durée entre le public et le privé. Ils permettent à la communauté de disposer de manière plus rapide de gros équipements dont la construction aurait dû être étalée dans le temps si l'investissement avait été totalement public.

Les PPP sous leur forme contemporaine ont été développés en premier lieu en Grande-Bretagne, sous la forme de « PFI » (private finance initiative).

Introduits en 1992, les PFI recouvrent aujourd'hui la plupart des infrastructures de service public, dont les hôpitaux, les secteurs de la défense et de l'éducation, la gestion de l'eau et des déchets, la construction d'espaces de bureaux, de logements ou de prisons, les transports.

Ainsi, la formule du PFI a permis de réaliser des projets aussi divers que :

- la construction, le financement et la gestion d'un centre d'entraînement pour équipages d'hélicoptères – la construction d'un système militaire de communication par satellite ;
- la réalisation de nombreux hôpitaux ;
- la rénovation de l'ensemble des écoles secondaires anglaises, pour un programme courant de 2003 à 2013 et portant sur 20 milliards de livres sterling.

Ces projets associent le plus souvent la réalisation d'un investissement (qu'il s'agisse de la construction d'un équipement ou de sa réhabilitation) à l'exploitation dudit équipement à l'issue des travaux. Ils permettent à la collectivité publique de bénéficier de la rigueur de gestion, de la performance et de la créativité de son partenaire privé. Cette formule sert également de support à des projets de rénovation sociale tels que la rénovation d'un quartier de l'Est de Londres ou de centres sociaux.

Suède

Chef de l'État	Le roi Charles XVI Gustave
Premier Ministre (depuis 2002)	Göran Persson
Régime	Monarchie constitutionnelle
Nombre de collectivités régionales	21 (dont 18 conseils régionaux)
Nombre de communes	289
Superficie	449 964 km ²
Population	9 millions
Population active	4,3 millions
Répartition de la population active entre les différents secteurs	- Services privés : 40,4% - Secteur public : 32,5% - Industrie : 24,5% - Agriculture : 2,1%
Nombre d'agents publics	- administration d'État : 228 000, - entreprises publiques : 200 000, - secteur public régional : 400 000, - communes : 700 000.
PIB (milliards d'euros) * ⁴³	287,977 (2005)
Croissance du PIB *	2,7% (2005)
Taux d'inflation *	0,8% (2005)
Taux de chômage*	5,5% (mars 2005 ⁴⁴)

Au début des années 1980, le gouvernement, confronté à la croissance non maîtrisée des dépenses publiques, une mauvaise connaissance des attentes et des besoins des citoyens a élaboré une stratégie articulée autour de la simplification, la déréglementation et la décentralisation. Les procédures administratives sont simplifiées, le contrôle politique sur les agences est allégé. Un grand nombre d'agences est restructuré, fusionné, scindé, voire privatisé. En parallèle, la Suède approfondit la décentralisation et renforce les prérogatives des communes dont le nombre est passé, en 20 ans, de 850 à moins de 300. Toutes ces mesures ont eu un impact positif sur les finances publiques puisqu'elles ont permis de dégager des surplus budgétaires. Mais ce répit est de courte durée. D'un surplus de 4,2 % du PIB en 1990, la Suède passe à un déficit de 12,3 % en 1993. Le problème du coût et de la taille du secteur public devient plus préoccupant. Le gouvernement au pouvoir de 1991 à 1994 réagit par une série de coupes dans les systèmes de protection sociale. Le gouvernement social-démocrate qui lui succède, poursuit les réductions de dépenses, mais en les accompagnant de hausses d'impôts d'une ampleur presque égale.

Ces ajustements n'impliquent pas à proprement parler un changement de modèle au sens d'un passage à des principes relevant d'autres types de modèles socio-économiques. La baisse des taux d'indemnisation, par contre, a ouvert la voie à un recours accru à des solutions contractuelles ou à des assurances privées. Problème une partie de ces éléments apparaît dans la synthèse, voir où on le maintient.

1. Efficacité, efficience -

■ La réforme budgétaire

L'obligation d'assainir les finances publiques a conduit la Suède à engager une profonde réforme de la procédure d'élaboration budgétaire avec *le State Budget Act* adopté en 1996. Ses objectifs étaient la clarification des rôles respectifs du Parlement et du gouvernement et le renforcement de la discipline budgétaire.

⁴³ * Source Eurostat

⁴⁴ En raison de l'introduction en Suède de l'enquête communautaire harmonisée sur les forces de travail en avril 2005, les séries corrigées des variations saisonnières ne sont pas encore disponibles.

La loi impose deux règles :

- le plafond de dépenses approuvé par le Parlement. Son respect est considéré comme un impératif « moral » intangible par les formations politiques qui l'ont approuvé. Pour s'assurer du respect du plafond, la procédure budgétaire prévoit que, dans la loi de finances, la somme des crédits attribués aux différents postes de dépenses est inférieure au montant du plafond, préservant ainsi une marge de précaution.
- l'excédent budgétaire de 2 % du PIB en moyenne sur un cycle économique. Il s'agit de se mettre à l'abri des fluctuations de la conjoncture mais aussi des changements majeurs en particulier en matière démographique.

La procédure budgétaire se découpe en deux grandes phases autour d'une part de la loi de printemps (*Spring Fiscal Policy Bill*) et l'adoption par le parlement de la loi de finances (*Budget Bill*). (cf annexe 2)

1^{ère} phase

Les ministres transmettent au ministre des finances leurs demandes budgétaires pour l'année à venir et les quatre années suivantes en distinguant les crédits de reconduction et les mesures nouvelles. En parallèle, les rapports annuels de performances des administrations publiques sont remis au gouvernement ainsi que les rapports d'audit de la Cour nationale d'audit.

Les demandes des ministères, accompagnées des recommandations du ministère des finances sont transmises au conseil des ministres qui se réunit en conclave en dehors de Stockholm. C'est la première réunion du gouvernement sur le budget. La concentration de toutes les décisions sur une seule réunion, permet d'afficher clairement le résultat final et de renforcer la discipline budgétaire.

Sur la base des conclusions du séminaire gouvernemental, le gouvernement présente au Parlement, le projet de loi d'orientation budgétaire, la « loi budgétaire de printemps » et le rapport annuel de l'administration centrale. Le projet de loi retrace les projections du gouvernement, en recettes et en dépenses, pour les trois années à venir et propose une répartition des dépenses entre 27 secteurs (cf tableau annexe 3).

Par ailleurs, les ministres ont jusqu'à la mi-mai pour répartir les crédits par chapitres budgétaires (environ 500). Chaque ministre est responsable de la répartition de ses crédits sur son secteur de dépense dans le respect de son enveloppe. C'est à ce niveau qu'interviennent les informations sur la performance figurant dans les rapports annuels des agences.

2^{ème} phase

Le Parlement se prononce sur le montant global des dépenses. Les montants proposés pour chacun des 27 secteurs budgétaires sont examinés par la commission des Finances. Les autres commissions sont saisies pour avis dans leur champ de compétence et peuvent faire des propositions de modifications des dépenses ou des recettes, et entendre des responsables administratifs. Le débat en séance plénière s'achève par un vote unique qui fixe le plafond des dépenses globales pour les trois années suivantes et pour l'année à venir le niveau des dépenses par secteurs. Ce dispositif permet d'avoir une vision globale et de ne pas se polariser sur un chapitre en particulier.

Le Parlement vote enfin la répartition des crédits à l'intérieur des secteurs de dépenses. Mais à ce stade, les propositions parlementaires sont liées par le vote précédent, le montant des secteurs étant limitatif, seuls les transferts de crédits à l'intérieur du secteur voté sont possibles.

■ Évaluation contrôle

Dans le même esprit de recherche d'amélioration de la performance publique, il existe plusieurs agences en charge du contrôle et de l'évaluation de l'action publique soit pour le gouvernement, soit pour le Parlement, soit pour les deux.

La Cour suprême d'audit, *Riksrevisionen* (*Swedish National Audit Office*), créée le 1er juillet 2003, est issue de la fusion du NAO -mandaté par le gouvernement- et d'une petite structure de vérificateurs parlementaires habilités à contrôler les activités du gouvernement, ce que le NAO ne pouvait pas faire. Sa tâche principale est de donner au Parlement les moyens de contrôler l'utilisation des fonds publics. Il s'agit d'un organisme indépendant qui décide seul des secteurs ou des agences à contrôler. Chaque année, il réalise une vingtaine d'audits de performance.

Il vérifie également les rapports annuels soumis au gouvernement par les agences et procède au contrôle des comptes annuels de l'ensemble des agences centrales et des établissements publics. À ce titre, il formule un avis sur la gestion des agences, sur la façon dont elles ont observé la réglementation et sur la qualité de leur gestion financière et économique, c'est-à-dire de leur rapport annuel.

L'Agence suédoise pour la gestion publique *Statskontoret* est une autorité nationale placée sous la tutelle du ministère suédois des Finances. Elle a pour mission, à la demande du gouvernement, de réaliser des études et des évaluations afin de promouvoir le développement d'un secteur public équitable, démocratique et efficace. Elle a un rôle d'impulsion et de diffusion des bonnes pratiques. Elle encourage l'utilisation accrue des procédures électroniques, effectue des études de *benchmarking* au niveau international pour identifier des pistes d'amélioration. Elle a été chargée de suivre la mise en place du programme d'action *Public Administration in the Service of Democracy*.

L'Agence suédoise pour le développement administratif *Veroa* a été créée le 1er janvier 2006. Elle reprend une partie des activités du *Statskontoret* comme le développement des technologies de l'information et la modernisation des administrations.

2. Mise en oeuvre de l'action publique

Rapprocher le processus de décision au plus près des acteurs du terrain a été un autre grand chantier de réforme avec une autonomie accrue octroyée aux agences et l'approfondissement de la décentralisation

■ La décentralisation

La Suède est un État unitaire, dans lequel le processus de décentralisation, amorcé en 1966, a progressivement accordé des droits de plus en plus larges aux collectivités locales.

Les 21 départements sont responsables en matière de stratégie de développement régional, de transport en commun, de santé publique.

Les communes (289) ont des compétences générales pour gérer les affaires d'intérêt général concernant leur territoire ou leurs habitants ne relevant pas de la compétence exclusive de l'État : services sociaux, d'écoles, de planification sociale, d'entretien du réseau routier local, de services de secours, traitement des eaux et déchets, alimentation en électricité... La loi de 1991 a permis de renforcer considérablement l'autonomie des communes. Tout transfert de responsabilité entre l'administration centrale et les municipalités doit faire l'objet d'une réglementation financière d'ensemble⁴⁵.

Aux termes de la loi, c'est la municipalité qui exerce l'autorité légale à l'égard des résidents et des entreprises sur le territoire national. Toutes les autres questions, et notamment les services techniques, peuvent être sous-traitées. Dans de rares cas, la quasi-totalité des activités des services techniques a été sous-traitée à des sociétés privées. Mais le plus souvent, on a observé ces dernières années une pénétration croissante d'entreprises privées sur ce marché auparavant dominé par des entreprises publiques. Au cours des années 90, la réglementation de l'État a évolué pour permettre à des entreprises du secteur privé d'assurer des services tels que l'éducation, les structures d'accueil pour les jeunes enfants, les soins aux personnes âgées, etc.

■ Les agences

L'importance des agences en Suède⁴⁶ les plaçait en première ligne dans la mise en oeuvre des réformes introduisant la gestion par la performance.

Rendre compte

Bien qu'elles soient rattachées à un ministère, les agences répondent de leur action devant l'ensemble du gouvernement. Les ministres doivent préciser ce qu'ils attendent des agences à

⁴⁵ Elles tirent l'essentiel de leurs revenus des impôts (comme les conseils généraux) qu'elles lèvent directement. Le système des financements par l'État a été modifié de manière à regrouper en une subvention globale les nombreuses subventions spéciales allouées à certaines activités. Elles peuvent être attribuées à des priorités locales sans que l'État puisse imposer de restrictions.

⁴⁶ Perspective Gestions Publiques n° 5

travers une lettre de mission annuelle définissant les objectifs. Compte tenu de leur faiblesse relative⁴⁷ et des prérogatives des agences, les ministres ne sont pas toujours en mesure de spécifier de manière suffisamment précise les objectifs attendus.

Depuis 1993, les agences doivent publier un rapport annuel sur leur situation financière, leurs activités et leurs résultats. Examinés par la Cour nationale d'audit, -ce qui a permis une amélioration de leur contenu-, ces rapports sont devenus le principal outil permettant d'effectuer un travail de comparaison, d'audit et de contrôle des agences. L'approfondissement du dialogue entre l'agence et son ministère de tutelle reste un enjeu important du développement de la gestion par la performance. Il faut souligner aussi que le système suédois repose sur de fortes relations informelles et non hiérarchiques entre les agences et les ministères qui permettent une information réciproque.

Une grande autonomie de gestion

La gestion de chaque agence relève de son directeur général nommé pour six ans, renouvelable deux fois trois ans. La grande majorité de ces directeurs vient du secteur public. Ils ont la responsabilité de l'organisation et des activités de leur agence. Les restrictions pesant sur les moyens d'exploitation ont été systématiquement éliminés ces dernières années, y compris en matière de choix des locaux administratifs, de localisation géographique.

L'ensemble des dépenses d'exploitation est regroupé dans un même chapitre budgétaire. Les agences tiennent une comptabilité d'exercice. Les crédits sont déposés sur un compte rémunéré. S'ils sont dépensés au rythme inférieur à un douzième par mois, l'agence perçoit des intérêts ; dans le cas contraire, elle doit verser une somme qui représente le coût de l'emprunt. Elle peut reporter jusqu'à 3 % des crédits sur l'année suivante et dans cette même limite peut anticiper sur les crédits futurs. Elle peut ainsi faire face à l'imprévu et planifier ses activités.

3. Ressources humaines

■ Autonomie de gestion

Cette autonomie des directeurs d'agences est particulièrement marquée en matière de ressources humaines. Ils sont devenus pleinement responsables de la gestion de leur personnel.

La fonction publique suédoise est une fonction publique d'emplois régie par la loi et les conventions collectives.

Depuis sa restructuration en 1994, l'Agence suédoise pour les employeurs du secteur public est désormais composée, dirigée et financée par l'ensemble des agences d'État. Le gouvernement et le Parlement n'exercent plus une influence directe sur le contenu des conventions collectives des salariés du secteur public. En 1998, un accord a été signé avec les organisations syndicales sur les conditions générales d'emploi alignant les conditions d'emploi sur celles pratiquées par les entreprises locales et prévoyant un allègement et une simplification des réglementations. Il permet également aux agences de déterminer leur grille de rémunérations et de fixer leur propre barème de hausse des salaires.

■ Une gestion décentralisée et individualisée

La gestion étant décentralisée dans les agences, il n'existe pas de système unifié de carrière. Les directeurs généraux des agences sont responsables du recrutement, de la notation et du licenciement de leur personnel et désormais de leur rémunération.

Depuis 1990, les salaires dépendent de la difficulté et de la responsabilité propre à chaque poste et de la performance de l'agent. Le supérieur hiérarchique évalue les résultats individuel et propose un nouveau salaire. Les augmentations doivent être confirmées dans un accord collectif après négociation.

La compétence est le critère déterminant pour les recrutements qui se font sur la base de fiches spécifiant le profil des postes et des compétences nécessaires.

⁴⁷ Le rôle des ministères est, dans la pratique, contrariée par le déséquilibre qui existe au profit des agences en terme d'effectifs (98 % des agents publics travaillent dans les agences) et de compétences (capacité d'expertise...). Ce déséquilibre est tel que certaines agences ont acquis un poids politique dépassant celui des ministères.

Il n'existe de carrières que pour les juges, les procureurs, les policiers et les personnels des affaires étrangères. Les hauts fonctionnaires (professeurs d'université, directeurs généraux, sous-secrétaires d'État) sont exclus des négociations collectives. Leurs salaires sont établis à titre individuel par un comité d'examen ou directement par le gouvernement.

■ L'encadrement supérieur

Au début de l'année 1995, une politique plus claire applicable aux cadres dirigeants a été adoptée. Elle concerne le recrutement, l'entrée en fonction et la formation continue des hauts fonctionnaires, ainsi que leur mobilité au sein de l'administration publique. Cette politique vise principalement les directeurs des agences d'État puisque ceux-ci sont nommés par le gouvernement. Les autres nominations, notamment celles des directeurs généraux adjoints, relèvent dans la plupart des cas de la responsabilité des agences, le gouvernement leur ayant délégué ses compétences.

Le programme du gouvernement concernant les cadres dirigeants a, en particulier, pour objet de multiplier et de renforcer les contacts entre les ministres et directeurs d'agence grâce à l'instauration d'un dialogue sur les objectifs et les résultats. Ce dispositif représente un instrument essentiel pour le contrôle exercé par l'État sur ces agences, dans le cadre des nouvelles procédures budgétaires. Ce dialogue prend la forme de discussions régulières portant sur les activités des agences (objectifs et problèmes rencontrés), les résultats obtenus, leurs impacts et leurs coûts, etc. Il permet aussi d'examiner et de définir les domaines d'importance stratégique pour les activités futures des agences.

■ Flexibilité/privatisation

Depuis le début des années 90, le secteur public connaît un rythme d'évolution très rapide. Les changements ont consisté notamment à supprimer, fusionner ou privatiser des agences de l'État. La privatisation, notamment celle de plusieurs grandes entreprises et les restructurations ont concerné quelques 100 000 salariés.

En 1990, le gouvernement a créé le *Job Security System for Government Employees* afin d'aider les salariés confrontés à des licenciements à retrouver un emploi. Il est financé par les cotisations des employeurs (les agences).

4. Une administration au service du citoyen

À la fin des années 1990, la Suède, inquiète de la perte de confiance des citoyens envers les administrations publiques concrétisée par une montée de l'abstention aux élections (18,6 % aux élections législatives de 1998), engage une nouvelle étape dans les réformes, avec la loi *Central Government Administration in Public Service* votée en 1997. Les administrations doivent :

- être accessibles et serviables envers le public,
- avoir la confiance des citoyens,
- créer pour le commerce et l'industrie les conditions de la croissance,
- être reconnues et respectées dans la coopération internationale.

Dans le même esprit, le programme pluriannuel lancé en 2000, *Public Administration in the Service of Democracy*, réaffirme les valeurs du service public et définit les mesures à prendre pour assurer le développement à long terme du service public. En plus des valeurs traditionnelles, la démocratie, le respect de la loi ou l'efficacité, les administrations doivent également veiller à la mise en œuvre des grands principes directeurs que sont : une administration ouverte au public, le citoyen au centre des préoccupations, une capacité d'adaptation en vue de l'amélioration constante de la qualité, le développement de la gestion par la performance, l'utilisation exemplaire des nouvelles technologies ou encore la qualité réglementaire.

Ce programme a donné lieu à une expérimentation de services de dialogue avec les usagers et de projets d'engagements de service (*Service dialogues and service commitments*), par une vingtaine d'agences.

■ **Transparence et accessibilité**

Il s'agit encore plus nettement de mettre l'administration au service des citoyens et donc d'organiser un retour systématique de l'information afin d'évaluer l'adaptation de l'administration à leurs attentes, connaître ce qu'ils pensent des services, en consultant par exemple des panels de citoyens.

Le langage administratif doit être clair et aisément compréhensif par tous. Une commission, *Plain Swedish Group* veille à ce que les agences respectent ce principe et leur fournit aide et expertise.

Des campagnes d'information ont été entreprises afin de mieux faire connaître le principe constitutionnel de la publicité des documents officiels⁴⁸ et son impact sur la démocratie, elles visent à sensibiliser aussi bien le public que les personnes qui travaillent dans la fonction publique.

■ **Meilleur service aux citoyens et aux entreprises**

Renforcer la confiance des citoyens dans les TIC, améliorer les compétences dans l'utilisation de ces technologies et faciliter l'accès de tous aux services informatiques étaient les objectifs de la loi, votée en 2000 sur « Une société de l'information pour tous ». Dans la continuité, la loi de 2005 (*From an IT policy for society to a policy for an IT society*) veut renforcer les compétences des Suédois dans l'utilisation des TIC, 30 millions de couronnes doivent d'ailleurs être consacrés dans les 5 prochaines années aux PME.

L'administration publique doit jouer un rôle de premier plan dans l'utilisation des technologies de l'information. Celles-ci permettent d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, tout en garantissant transparence et efficacité. Les agences sont ainsi en capacité de fournir des informations au public et aux entreprises et de leur permettre d'effectuer des opérations 24 heures sur 24, ce que traduit le concept de « 24/7 agency ».

■ **Améliorer la qualité réglementaire**

Au début de l'année 1999, le gouvernement a mis en oeuvre un nouveau système pour analyser l'impact des réglementations sur le fonctionnement des PME et leur compétitivité. Le ministère de l'Industrie, de l'Emploi et de la Communication a constitué une unité spéciale chargée de suivre ce dispositif. Une table ronde avec les entreprises permet au gouvernement de tester les idées nouvelles et de recueillir les premières réactions sur des sujets qui les concernent. Des guides sur l'analyse de l'impact de la réglementation sur les PME ont été élaborés. Des formations spécifiques ont aussi proposé afin d'augmenter les compétences des agences dans la conduite de telles analyses.

■ **Développement de la qualité et des compétences**

En 1999, une agence pour la qualité et le développement a été créée avec pour objectif de rendre plus efficace l'administration dans les domaines tels que la gestion de la qualité totale, d'approfondir les compétences et la connaissance des valeurs notamment en matière d'éthique. Elle doit développer les échanges d'expériences entre les agents publics et les chercheurs.

L'**ombudsman** a été créé en 1809 pour fournir au Parlement le moyen de contrôler le respect des lois et ordonnances par les juges et les fonctionnaires.

Nommés par le Riksdag, les ombudsmans parlementaires doivent représenter les citoyens dans leurs relations avec les autorités et les institutions publiques, et intervenir contre les abus de pouvoir.

Il existe en outre des ombudsmans nommés par le gouvernement et chargés d'intervenir dans des domaines particuliers : protection des consommateurs, contre la discrimination ethnique, pour l'égalité des chances, la défense des enfants, des handicapés, des homosexuels.

⁴⁸ « Dans l'intérêt du libre échange des opinions et d'une information illimitée, tout citoyen suédois a le droit d'accéder aux documents officiels » loi sur la liberté de la presse de 1949

Sites officiels sur la Suède

Ils ont tous des pages en anglais. Certains offrent des traductions en français, mais ils sont en général moins riches ; il vaut donc mieux se référer à la version anglaise.

www.sweden.se, site officiel de la Suède (informations générales : histoire, institutions, économie, culture...)

www.sweden.gov.se, site du gouvernement

www.si.se, site de l'Institut suédois

www.amb-suede.fr, site de l'ambassade de Suède en France

www.riksdagen.se, site du parlement

www.riksrevisionen.se, site de la Cour des Comptes

www.statskontoret.se, site de l'agence suédoise de gestion publique

www.verva.se, site de l'agence suédoise du développement administratif (pages en anglais en construction)

www.sverigedirekt.se, site d'information sur les services publics

www.svekom.se, site de l'association des autorités locales (municipalités)

www.lf.se, site de la Fédération de conseils généraux

www.jo.se, site des Ombudsmans parlementaires

www.ko.se, site de l'Ombudsman des consommateurs

www.do.se, site de l'Ombudsman contre la discrimination ethnique

www.jamombud.se, site de l'Ombudsman à l'égalité des chances

www.bo.se, site de l'Ombudsman des enfants

www.ho.se, site de l'Ombudsman des handicapés

www.homo.se, site de l'Ombudsman contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle