

PREMIERE PARTIE : Etudes nationales

1. La modernisation administrative en Allemagne

L'histoire de l'administration allemande peut être décrite comme l'histoire des réformes et tentatives de réformes de l'administration. Déjà dans les années '60, dans le but de rapprocher l'administration du citoyen autrement que par les formes de consultations existantes, plusieurs initiatives ont été développées : antennes administratives locales, conseils et assemblées de citoyens, initiatives locales et même parfois élection directe du maire¹. Alors qu'on a assisté durant les années '70 à une extension des missions publiques, les années '80 ont apporté au contraire une politique de délimitation plus rigoureuse des missions publiques conformément à l'objectif principal de l'époque d'assainissement des finances publiques : privatisation, dérégulation, ouverture des marchés, etc².

L'Allemagne des années '90 est marquée par le débat entre "plus d'État" et "moins d'État" et les conséquences de la transformation et de la réunification des deux Allemagnes se font sentir³. C'est dans ce contexte que l'administration fédérale a dû prendre en charge des missions d'un "État providence" dans des proportions jusqu'alors inconnues. Pourtant, au milieu des années '90, ce ne sont pas seulement les coûts de l'intégration de l'Allemagne de l'Est qui pèsent sur l'État mais également les difficultés rencontrées par l'industrie lourde et la préparation pour l'entrée dans l'Union économique et monétaire.

Par ailleurs, on ne peut présenter l'administration fédérale allemande sans se référer aussi aux capacités internes de réforme de l'administration publique. Au niveau local, l'administration communale est obligée de se réformer car elle est actuellement confrontée à une limitation de ses ressources et à des attentes croissantes de la part des citoyens⁴. C'est dans cette optique que les grands modèles d'obédience anglo-saxonne (Nouveau Management Public, ...) ont considérablement influencé l'administration communale. Un grand nombre de villes allemandes ont développé un nouveau modèle de pilotage ("*New steering model*")⁵ au début des années '90. Elles sont actuellement en train de le mettre en œuvre sur le terrain. C'est ainsi que de nouvelles formes de gestion par les résultats, de gestion budgétaire et de gestion du personnel voient le jour.

¹ KONIG K., *Classicisme et modernisme de l'administration allemande*, in Revue française d'administration publique, n°78, avril-juin 1996, pp. 245-250.

² Sur les réformes de la gestion publique durant les années '60-'70, voir : OCDE, *La réforme de la gestion publique et le développement économique et social*, Paris, 1998, pp. 17-43.

³ Sur les problèmes liés à la réunification, voir : OCDE, *La gestion publique à travers différents niveaux d'administration*, Paris, 1997, pp. 83-98.

⁴ SIEDENTOPF H., *Pour une meilleure compréhension de l'administration allemande*, in Revue française d'administration publique, n°78, avril-juin 1996, pp 245-250.

⁵ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/surveyde.htm> : « *Issues and developments in Public Management : Survey 1996-1997 on Germany* », p. 2.

Au niveau des Länder, certains découvrent la notion de “Lean Government”. Inspirés des modes d’organisation du secteur privé, ils conçoivent l’administration publique comme prestataire de services et le citoyen comme client. Cette conception a été reprise depuis 1995 par l’administration fédérale.

L’administration fédérale connaît actuellement un important processus de changement des mentalités et des modes de gouvernement⁶. Ce processus doit conduire à une efficience administrative accrue ainsi qu’à une plus grande concentration de l’État sur ses fonctions essentielles. C’est dans cette optique qu’en 1994, début de la 13^{ème} législature, le gouvernement fédéral s’est fixé comme objectif d’œuvrer pour un “État allégé”⁷.

Le 18 juillet 1995, le gouvernement fédéral a institué un “Conseil consultatif sur l’allègement de l’Etat” (*Lean State Advisory Council – LSAC*) composé de personnalités venant du monde scientifique, des Länder, des communes, du secteur privé, du monde syndical, des partis et du gouvernement lui-même. Le programme gouvernemental accorde une importance particulière à la rénovation de l’administration fédérale. Dans un premier temps, le gouvernement et le Comité d’experts se sont fixés deux objectifs : la réduction du nombre d’instances administratives fédérales par la suppression ou le regroupement de certaines fonctions et la réduction des effectifs de l’administration fédérale au rythme de 1% par an pendant 4 ans.

Dès 1996, le gouvernement fédéral a lancé un ensemble de mesures destinées à atteindre les objectifs fixés : la fusion d’un certain nombre d’organes administratifs et le transfert de certaines tâches à des organismes subordonnés (de type “agences”), la privatisation de certaines fonctions, la réforme des réglementations, la réduction du personnel de certains services et même la réorganisation des représentations à l’étranger. Parallèlement, un train de mesures organisationnelles visant la rationalisation des services ministériels en vue de leur transfert à Berlin ont été initiées.

En mai 1999, le gouvernement fédéral a revu le programme de modernisation pour un “État allégé” et a réorienté ses efforts de modernisation vers la mise en place d’un “État dynamisant”. Contrairement à l’ancien programme qui visait la réduction prématurée du nombre d’agences et de réglementations, voire le recul de l’État, le gouvernement fédéral pense à présent que les mesures appliquées depuis 1995 ne sont pas susceptibles de contribuer à la modernisation de l’État et de l’administration publique. Il faut plutôt un État agissant, capable d’administrer la chose publique avec des mécanismes législatifs allégés et simplifiés. Il faut en arriver à un nouvel équilibre entre la libre initiative et l’engagement social d’une part, et les services publics essentiels de l’autre. Par ailleurs, il est tout aussi vital d’éliminer nombre de chevauchements de responsabilités aux différents niveaux de pouvoir : les administrations locales, celles des Länder, l’administration fédérale et de l’Union européenne. Ces chevauchements sont inefficaces et alourdissent la procédure administrative. La mise en œuvre de ces objectifs à l’intérieur des

⁶ Voir *Infra*. “Etude de cas”.

⁷ Certains auteurs traduisent le concept de “Lean State” par un “État allégé” ou encore un “État svelte”. Nous retiendrons ici la première traduction.

BUSSE V., *L’administration fédérale*, in Revue française d’administration publique, n°78, avril-juin 1996, pp. 303-304.

pratiques administratives est confiée à un “Bureau central de l’État moderne”⁸, placé sous la responsabilité du Ministère fédéral de l’Intérieur. Ce bureau est chargé outre l’élaboration des concepts détaillés et des stratégies pratiques, de la mise en application générale au sein de toutes les administrations publiques du programme de modernisation.

Finalement alors que certains pensent que la modernisation administrative allemande ne se développe qu’aux échelons des Länder et des municipalités, les réformes entamées ces dernières années prouvent bien le contraire. Face aux défis à surmonter depuis la fin des ’80 et ceux qui l’attendent d’ici la fin de cette décennie, le gouvernement fédéral a résolument opté pour plus d’efficacité, d’efficacités et moins de bureaucratie dans son administration fédérale. Ce mouvement trouve toute son expression dans le programme pour un “État rationalisé” (« Lean State ») lancé en 1995 et repris sous la formule d’un “État dynamisant” en 1999⁹.

Etude de cas : Programme de modernisation en faveur d’un « État Allégé »

Le programme allemand de modernisation administrative a été institutionnalisé en 1995 par la création du *Conseil consultatif sur l’allégement de l’État* (Lean State Advisory Council – LSAC). Dès sa mise en place, le LSAC a développé plusieurs initiatives à l’intérieur des ministères et a insisté dès le départ pour que les fonctions gouvernementales, et en particulier les compétences des ministères, soient réduites et transférées à des autorités subordonnées du gouvernement fédéral (ou des agences) d’une part, et pour que la privatisation et la réforme réglementaire soient accentuées d’autre part. Le LSAC joue le rôle de catalyseur des initiatives de réforme : il propose les modifications et édite des rapports intermédiaires dans lesquels il formule des recommandations. Chaque année il doit remettre un rapport d’avancement de ses travaux au gouvernement. Les travaux du LSAC se sont achevés au début en 1998.

En ce qui concerne la modernisation administrative proprement dite, les recommandations du LSAC sont nombreuses et essentielles pour le devenir de l’administration fédérale. Elles ont été pour la plupart d’entre elles traduites par des mesures concrètes au sein de l’administration fédérale. C’est à ce titre que le LSAC a été considéré jusqu’au début de 1999, comme le moteur et le catalyseur de la modernisation administrative allemande.

Bien que le LSAC ait placé le réexamen des missions de l’État et les changements d’ordre organisationnel comme prioritaires, la réforme de la gestion du personnel et de la gestion budgétaire et financière n’a pas été écartée pour autant.

Au contraire, en matière de gestion du personnel, afin de pouvoir disposer d’une gestion du personnel plus efficace, la Loi fédérale sur la fonction publique a été amendée en 1996. Elle constitue la pierre angulaire de la réforme de la gestion du personnel. Les points essentiels de cette dernière sont : l’introduction d’une période de test pour les fonctions dirigeantes (postes de

⁸ Il remplace désormais le Lean State Advisory Council (LSAC).

⁹ OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 101-109.

Voir le site internet OCDE :

- [http://www.oecd.org/puma/focus/compend/de.htm#Modernising the federal administrative apparatus in Germany](http://www.oecd.org/puma/focus/compend/de.htm#Modernising%20the%20federal%20administrative%20apparatus%20in%20Germany), Optique-en-ligne, juillet 1998 ;

cadres), l'optimalisation des ressources de personnel, l'extension du travail à temps partiel, l'amélioration des systèmes d'évaluation, une plus grande flexibilité dans les plans de carrière, la modernisation des règles de rémunération, la réduction des coûts des prestations de service, ... A côté de cette loi, on trouve d'autres initiatives dont la formule "Idée 21". Cette mesure vise le renforcement de la participation du personnel au processus de modernisation, l'objectif principal étant d'organiser le processus de modernisation conjointement avec le personnel. Cette initiative a permis la création de cercles de qualité, la participation du personnel gestionnaire et la mise en place d'un nouveau système de mesures incitatives visant à promouvoir les idées au sein de l'administration fédérale. Grâce à un système d'incitations destinées aux gestionnaires, "Idée 21" a également favorisé un style de gestion en coopération, dans lequel les supérieurs hiérarchiques motivent leur personnel pour qu'il présente des idées d'amélioration et les aident à les appliquer. Devant les résultats positifs qu'a rencontré cette mesure sur le terrain, chaque organisme public est tenu à présent d'appliquer cette nouvelle formule.

En ce qui concerne la réforme budgétaire et financière, depuis 1995, plusieurs dispositifs pilotes ont été mis en place au sein d'organismes publics particuliers de l'administration fédérale, proches des structures du type "agences". Ces dispositifs avaient pour but de tester de nouveaux instruments budgétaires, plus flexibles et traduisant les principes contenus dans la nouvelle Loi budgétaire. Ils ont contribué à ce que de nouvelles pratiques voient le jour au sein de l'administration fédérale :

- possibilité pour les services de reporter sur l'exercice suivant les ressources non dépensées ;
- introduction d'une comptabilité de coût dans certains secteurs, avec le soutien des Länder ;
- introduction d'un nouveau système normalisé de comptabilisation des coûts et des résultats dans tous les services de l'administration fédérale ;
- entrée en vigueur depuis janvier 1998 de la Loi sur le Développement rapide de la Loi budgétaire censée fournir plusieurs possibilités de gestion flexible des fonds budgétaires.

En ce qui concerne la réforme réglementaire, elle est à l'affiche des réformes fédérales depuis le début des années '80. Cependant, le LSAC a fait de nouvelles recommandations qui ont déjà été appliquées en partie. Ces dernières consistent notamment à exiger préalablement à l'adoption d'une nouvelle réglementation toute une série de justifications tant du point de vue juridique que budgétaire liées à l'exécution de la décision ou encore à accélérer la procédure administrative et à la rendre plus flexible.

En terme de résultats, le second rapport du LSAC a mis en évidence les progrès qui ont été réalisés. Le gouvernement a accru l'efficacité et le rapport coût-efficacité de l'administration fédérale. L'examen, la réduction des tâches et les études globales sur le plan organisationnel ont déjà simplifié considérablement l'administration fédérale.

-
- <http://www.oecd.org/puma/focus/compend/de-fr.htm#Moderniser> l'administration fédérale : Le principe directeur de « l'État dynamisant », Optique-en-ligne, mai 1999.

La loi portant réforme du service public, l'introduction de nouveaux instruments de gestion et l'assouplissement de la loi budgétaire ont largement contribué à réduire les effectifs, allégeant ainsi la charge pesant sur le budget fédéral (économies d'environ 5,4 milliards de deutschemarks au cours de la seule année de 1998). Notons par ailleurs que depuis 1991, près de 3 400 postes ont été supprimés dans les ministères, près de 300 sections ont été dissoutes, le nombre des instances fédérales a été réduit de 600 à 450¹⁰.

Finalement, l'administration allemande est une administration classique et moderne à la fois. Elle est classique dans la mesure où son mode d'organisation bureaucratique a subsisté jusqu'à nos jours malgré les instabilités et les changements politiques, elle s'est enrichie d'une culture juridique attachée au principe de légalité. Elle est aussi moderne car elle a su rénover ses domaines d'intervention à travers les réformes successives, tout en étant centralisée, laissant libre cours aux initiatives locales et régionales¹¹.

¹⁰ OCDE, *op. cit.*, 1997, p. 104.

¹¹ KONIG K. *op. cit.*

2. La modernisation administrative en Australie

La logique de la réforme du secteur public en Australie n'a pas fortement varié au cours des dernières années. Ainsi, les initiatives prises récemment visent à amplifier un processus de réforme administrative entamé voilà près de quinze ans.

Lorsqu'elle a été initiée en 1983¹², la modernisation succédait à différentes tentatives de réforme extrêmement centralisées et autoritaires qui n'avaient pas vraiment abouti mais qui au contraire avaient rendu les services allergiques à toute démarche trop prescriptive. Dans un tel contexte, une démarche basée sur la confiance et l'autonomie ne pouvait donc que réussir. La modernisation a réellement démarré en 1987 par une réorganisation complète de la structure des ministères pour passer de plus de 28 ministères à 18, aujourd'hui appelés "agences", et par la décision de présenter les budgets par programmes, c'est à dire en fonction de leurs objectifs et de leurs effets prévisibles. Le but était de diminuer les problèmes de coordination interministérielle et de permettre une plus grande souplesse dans les choix financiers, "un grand ministère ayant plus de capacités de redéploiement dans ses choix qu'un petit ministère"¹³.

L'Australie est aussi le premier pays à avoir entrepris une évaluation systématique de sa modernisation¹⁴. Celle-ci a permis de mettre en évidence les progrès réalisés au sein de l'administration publique australienne¹⁵ :

- le développement de processus de régulation budgétaire qui encouragent l'efficacité et l'efficacité de la gestion (pluriannualité budgétaire, budget par programmes, comptabilité d'entreprise, ...)
- l'identification de techniques permettant de mettre l'accent sur l'évaluation des impacts des programmes (« outcomes ») ;
- la mise en place de mesures d'incitation amenant les gestionnaires à mieux gérer (« incentives ») ;
- la création de mécanismes permettant d'informer en temps utile le parlement des résultats des programmes (« accountability »).

Vers la fin des années '80, la stratégie de réforme australienne reposait sur une impulsion des ministres et parallèlement sur l'existence à des postes clés de fonctionnaires convaincus de la nécessité de moderniser l'administration. Comme au Royaume-Uni, il y a donc eu une conjonction de la volonté d'un Premier Ministre et d'une équipe de hauts fonctionnaires

¹² OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : Examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp.28-37.

¹³ TROSA S., *Moderniser l'administration - Comment font les autres ?*, Paris, Editions de l'Organisation, 1995.

¹⁴ L'évaluation de la modernisation de l'administration publique australienne a duré deux ans.

Sur cette évaluation, voir : Department of Finance and Administration, *Task force on management improvement, The Australian Public service reformed*, Canberra, DOFA, 1992.

¹⁵ Plus communément connue sous la dénomination APS : *Australian Public Service*.

réformateurs. Toutefois, ne sous-estimons pas l'importance de la crise économique qui a manifestement obligé le pays à être plus compétitif.

Les mots d'ordre des différentes réformes qu'a connu l'administration publique australienne sont la progressivité et le volontariat. Cela s'explique d'abord par la longueur des réformes et l'autonomie octroyée aux agences mais aussi par le fait que les Finances ont diffusé des guides et des outils sans pour autant imposer de rythme ou de méthodes aux ministères. Les réformateurs ont donc pris en compte la culture anarchiste australienne réticente aux solutions centralisées et autoritaires. L'atout de la stratégie de réforme australienne réside dans le fait que le Ministère des Finances est également visé par les mesures de modernisation et se retrouve ainsi sur le même rang que les autres ministères.

Les fonctionnaires sont considérés comme partie intégrante des réformes de l'administration. Ils collaborent à la mise en place d'un système de régulation du travail quotidien, basé sur des sanctions et des incitations (système semblable à la rémunération en fonction des résultats). La sanction consiste à refuser toute proposition n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation positive et l'incitation réside dans le fait que si évaluation il y a, les Finances s'engagent à apporter leur appui de façon plus nette. En ce qui concerne l'évaluation même des fonctionnaires, elle porte sur les résultats et non plus sur les procédures. Elle se veut équitable puisqu'elle est d'une part descendante, c'est à dire d'un supérieur vers le subordonné, et également ascendante, soit l'évaluation du chef par l'agent. Chacune de ces évaluations peut avoir une conséquence sur les promotions et sur la carrière.

D'importants efforts ont également été réalisés pour modifier la culture des fonctionnaires. Dans la réforme administrative australienne, les gains de productivité et de compétitivité doivent d'abord venir de la gestion performante des hommes, de leur efficacité et de leur flexibilité¹⁶. L'Australie n'a pas réagi en stigmatisant les fonctionnaires ou en les démoralisant mais en les responsabilisant davantage.

En 1996, le nouveau gouvernement au pouvoir (de coalition Parti libéral-Parti national) a conservé l'esprit général de la stratégie de réforme australienne, mais a radicalement changé le fond de la réforme. Face à une administration publique performante mais avec toutefois d'importantes inflexibilités législatives et administratives dans ses transactions industrielles et financières, le gouvernement a constaté que beaucoup des déficiences n'étaient pas dues aux fonctionnaires mais résultaient de la lourdeur réglementaire et législative des actes régissant l'administration publique, essentiellement le *Public Service Act de 1922* et les dispositions salariales. Il s'est alors lancé avant tout dans la révision des lois régissant trois grands domaines de l'administration publique australienne : domaine financier, des relations professionnelles et de la fonction publique (nous les analysons ci-après). Pour faciliter la révision de ces lois, le

¹⁶ Sur les nouveaux mode de gestion du personnel au sein de l'APS, voir : Department of Finance and Administration, *Competitive Tendering and Contracting : Guidance for managers*, Canberra, DOFA, March 1998, 43 p. ;

gouvernement a créé une Commission nationale d'audit. Elle a été chargée en tant qu'entité indépendante d'établir un rapport sur les différents aspects de la gestion du personnel et des activités financières, et de la manière dont il en est rendu compte sur le terrain. Depuis le rapport de la Commission remis au gouvernement en 1996, la modernisation administrative bat son plein¹⁷.

Bien que les principales mesures ayant vu le jour ces dernières années visent à améliorer la gestion des ressources humaines au sein de l'APS, le gouvernement et les organes chargés de la modernisation (*le Ministère des Finances –DOF- ; la Commission de la fonction publique et de la protection du mérite –PSMPC- ; le Ministère des Relations professionnelles –DIR- ; le Conseil consultatif pour la gestion –MAB- et son Comité consultatif pour l'amélioration de la gestion –MIAC-*) collaborent continuellement au développement d'une administration publique efficace, efficiente et proche du citoyen, au travers de nombreuses initiatives qui selon des degrés divers rencontrent un grand succès : encouragement de la fonction prospective et de la vision stratégique au sein de l'administration par la création d'un séminaire mensuelle ; révision du rôle et des missions du groupe du budget du Ministère des Finances (*Budget Group*) ; instauration de nouvelles dispositions pour les caisses de retraites des fonctionnaires ; allègement du poids de la réglementation ; développement d'une nouvelle stratégie d'audit interne par la transformation de la Section d'audit interne en un service du *Chief Executive* du Ministère des Finances et en sous-traitant la fonction d'audit interne à un cabinet privé d'expert-comptable ; etc.

Finalement, la modernisation administrative australienne apparaît surtout comme un dosage subtil de sanctions et d'incitations, où une grande place est laissée aux fonctionnaires et surtout à leur évaluation. Bien qu'aussi "managérialiste" que le Royaume-Uni, l'Australie n'est cependant pas favorable à la prise en main du service public par des groupes de pression ou à un abandon de l'intérêt général. Elle est davantage convaincue de la nécessité d'un service public intègre, non soumis aux pressions des lobbies, et assurant l'équité des règles du jeu social. Ainsi, l'Australie se positionne à la croisée des chemins puisqu'elle entend introduire la concurrence¹⁸ et le choix sans systématiquement privatiser le secteur public. Le dernier gouvernement a quelque peu remis en cause cette culture administrative pour l'orienter davantage vers la performance et le management pur. Néanmoins, tout en s'orientant vers une évaluation systématique de l'efficacité des programmes et des hommes, l'APS veut conserver une forte éthique de service public.

¹⁷ PSMPC, *Reforming the public service to meet global challenge*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1998.

¹⁸ Tous les partis politiques partagent la volonté d'introduire des mécanismes de concurrence (contestability) partout où c'est possible et notamment par le moyen courant de la tarification de l'ensemble des prestations internes ou externes permettant ainsi à l'administration de changer de fournisseur là où elle estime que les services rendus sont insuffisants.

ETUDE DE CAS : LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION À TRAVERS 3 NOUVELLES LOIS

Dès son entrée en fonction en 1996, le nouveau gouvernement (formé du Parti libéral et du Parti national) a agi rapidement afin de développer une nouvelle législation dans trois grands domaines :

- la gestion financière à travers le “Package of Financial Legislation” ;
- les relations professionnelles à travers le “Workplace Relations Act” ;
- et la fonction publique australienne à travers le projet de loi sur l'administration publique (“the Public Service Bill”).

Deux des trois domaines visés ont été réformés avec succès mais le “Public Service Bill” a été arrêté au Sénat en 1997 mais est en voie d'adoption¹⁹.

En ce qui concerne la réforme de la gestion financière, elle a été concrétisée par l'adoption de trois lois :

- la Loi sur la gestion et la responsabilité financières (“*The Financial Management and Accountability Act 1997*”) ;
- la Loi sur les Sociétés et les Autorités du Commonwealth (“*The Commonwealth Authorities and Companies Act 1997*”) ;
- et la Loi sur l'auditeur général (“*The Auditor-General Act 1997*”).

Globalement, ces mesures ont contribué à accroître la flexibilité et l'autonomie financière des agences, à instaurer des normes de conduite pour les directeurs des autorités du Commonwealth et de mettre davantage l'accent sur les audits et les évaluations afin d'avoir une comptabilité unique et d'introduire davantage de transparence dans les coûts du gouvernement²⁰.

En ce qui concerne la réforme de la structure des relations professionnelles, elle constitue un élément important dans l'agenda de “réforme micro-économique” du gouvernement puisqu'elle doit permettre à l'Australie d'être davantage compétitive dans le monde économique du 21^{ème} siècle. Par “réforme micro-économique”, le gouvernement vise la flexibilité du marché du travail et la suppression des barrières qui empêchent la croissance économique. Cette réforme vise autant le secteur public que le secteur privé.

En ce qui concerne le secteur public, le “*Workplace Relations Act*” a joué un rôle essentiel puisqu'il a permis le renforcement des pratiques déjà en vigueur au sein des agences. A travers cette nouvelle loi, le gouvernement a insisté sur l'importance de la contractualisation dans le sens où elle permet aux agences d'atteindre de hautes performances et par-dessus tout, de meilleures

¹⁹ Voir le site internet de la Commission PSMPC :

<http://www.psmpc.gov.au/publications98/apsrefomminister7.htm> - « *APS Reforms – Minister's Statement – The Government's legislative initiative* », pp. 1-3.

²⁰ Idem.

rétributions. Dans cette optique, un nouveau système de contractualisation doit être introduit au sein de chaque agence. Il est particulier dans le sens où la fonction publique restée centralisée mais le statut unique est abandonné au profit d'une gestion par laquelle chaque agence négocie les salaires avec ses employés. Ce type de gestion accroît l'efficacité des agences et leur octroie davantage de flexibilité dans leur gestion du personnel.

Sur le terrain, ce système a conduit à de nombreuses réalisations : l'élargissement des classifications des postes, la simplification des procédures de départ, une flexibilité accrue des horaires de travail, la création d'accords de travail permettant d'améliorer significativement les services aux clients, l'introduction de provisions spéciales pour les heures supplémentaires, le renforcement de la rémunération en fonction des résultats, ... A côté de ces mesures, plusieurs agences ont développé d'autres initiatives en fonction de leurs besoins propres²¹.

Dans l'ensemble, le "*Workplace Relations Act*" a contribué au développement d'une culture de haute performance et à la transformation de la culture du travail dans l'APS²².

Pour ce qui est du "*Public Service Bill*", il s'agit de l'élément central de la réforme de l'administration publique australienne²³. Cette loi vise à rendre l'administration publique plus efficace, plus efficiente et à fournir un meilleur service à la fois au gouvernement et au public. Elle doit permettre à l'administration publique d'être compétitive, d'accroître ses performances par rapport aux autres secteurs, d'aligner ses contrats d'emplois avec les standards et de promouvoir une culture de la performance²⁴. Bien que son adoption se fasse attendre, cela n'a pas empêché d'autres mesures destinées à améliorer la gestion du personnel de voir le jour²⁵. Ainsi, la Commission de la fonction publique et de la protection du mérite (PSMPC) a mis en place un programme de gestion de la réduction des effectifs dans la fonction publique et a créé un système de suivi des postes vacants pour permettre une éventuelle affectation aux agents en surnombre²⁶.

²¹ Sur les différents programmes mis en œuvre par les agences, voir : PSMPC, *State of the Service : Towards a more diverse workforce in the APS*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1997.

²² Sur le "*Workplace Relations Act*", voir : PSMPC, *APS Reform : Building on Good Practice*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1998, 35 p.

²³ Sur le "*Public Service Bill 1997*", voir : Department of Workplace Relations and Small Business, *Public Service Bill 1997 : Towards a best practice Australian Public Service*, Discussion Paper, novembre 1996, 20 p.

²⁴ Sur l'amélioration de la performance au sein de l'APS, voir : Department of Finance and Administration, *The Performance Improvement Cycle : Guidance for managers*, Canberra, DOFA, March 1998, 36 p.

²⁵ Sur les nombreuses mesures prises par les agences en collaboration avec la PSMPC, voir : PSMPC, *Reform to the APS. An Overview : What we are doing ?*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1998, 13 p.

²⁶ OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : Examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 120.

Finally, the different reforms implemented since 1996 are situated in the continuity of the efforts provided by the previous governments since the beginning of the '80s and constitute also the essential components of the governmental program in favor of a "Better government" ("better government"). The latter has invested in the improvement at all costs of the quality, of the transparency and of the service to the public²⁷.

The modernization program launched in 1996 has the merit not only of having developed a modernization process, vast and oriented towards more « managerialism » but also of defending a certain ethics of the public sector but also of being attacked with the support of civil servants convinced by the reform, to a whole series of structural causes engendered by an excess of legislation and the heaviness of certain procedures. By developing and reforming the legislation in three major areas of activity of the public administration, the government really contributes to making the Australian public administration more effective and efficient.

²⁷ Voir le site internet de la Commission PSMPC : <http://www.psmpc.gov.au/psact/apsreformdiscussionpaper.htm> - « *Towards a Best Practice Australian Public Service – Building Better Government* ».

3. La modernisation administrative au Canada

La modernisation de l'administration fédérale canadienne est en cours depuis longtemps. Déjà en 1964, la réforme de l'administration fédérale était d'actualité avec la publication du rapport de la Commission Glasco sur l'administration gouvernementale, suivie de la réforme du Bureau du Conseil privé après 1968, puis de la création d'un Contrôleur des Finances, la Commission d'Avignon en 1979 sur la fonction publique et la Commission Lambert sur la gestion publique. En 1985, suite aux nombreuses déréglementations du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique, le Comité Nielsen a entrepris une opération ambitieuse d'évaluation de nombreuses politiques en cours. Ce comité politique n'a vu que très peu de ses recommandations appliquées. La même année, un vaste programme de privatisation des sociétés d'Etat canadiennes a connu des résultats mitigés cependant par la suite, plusieurs entreprises publiques ont finalement été privatisées avec succès.

En 1989, le gouvernement a lancé l'opération "*Fonction publique 2000*" dans le but principal de renouveler la fonction publique canadienne et ainsi de mieux la positionner face aux défis du 21^{ème} siècle²⁸. Concrètement, ce programme visait à simplifier l'embauche et la gestion du personnel, à planifier et réduire les contrôles émanant des organismes centraux pour augmenter la marge décisionnelle des gestionnaires et à trouver des façons créatives pour améliorer l'efficacité dans la gestion des programmes. Ce programme de réforme apparaissait comme une opération de réorganisation fondamentale de la gestion publique. Or, l'exercice "*Fonction publique 2000*" a échoué. Plusieurs facteurs expliquent cet échec : les contraintes budgétaires qui ont amené le gouvernement à agir contrairement aux principes de la réforme ; la résistance des systèmes bureaucratiques à l'adoption de nouvelles valeurs et de nouveaux comportements ; un soutien politique insuffisant.

Le gouvernement canadien et les fonctionnaires ne sont pas restés sur un échec. Depuis lors, plus d'une opération de modernisation de l'administration fédérale a été lancée. Notamment, l'Examen des programmes en 1994 ("Program Review"), l'initiative "Repenser le rôle de l'Etat"²⁹ et le programme gouvernemental "Améliorer le gouvernement" en 1996 ("Getting Government Right"). Jusqu'à ce jour, c'est l'opération d'Examen de Programmes ("Program Review") qui a donné le plus de résultats³⁰. L' "*Examen des programmes*" a introduit toute une série de nouvelles procédures dans le domaine de programmes budgétaires et de la gestion financière mais a surtout permis au gouvernement canadien de mieux définir les missions fondamentales qu'il est appelé devoir assumer : promouvoir l'efficacité de l'Union économique

²⁸ OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : Examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 52-57.

²⁹ Sur cette initiative, voir : Ministère des Approvisionnements et Services, *Repenser le rôle de l'Etat : rapport d'étape*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1996.

³⁰ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98ca.htm> : « *Issues and Developments in Public Management – 1998 Country Report on Canada* ».

canadienne ; protéger et promouvoir l'union sociale et une société solidaire ; protéger les droits et les valeurs du Canada ; etc.³¹

A la suite de "*l'Examen des programmes*", le gouvernement a entrepris un vaste programme de modernisation de l'Etat et de l'administration fédérale. Il comprend 4 axes fondamentaux : le renouvellement des services appuyés par des technologies de l'information, une meilleure gestion des dépenses ministérielles autour des plans d'entreprises, l'introduction de la gestion axée sur les résultats plus que sur les activités ; et surtout l'assouplissement du cadre de gestion des ressources humaines.

D'autre part, le programme gouvernemental a prévu de nombreuses mesures destinées à renouveler la fonction publique canadienne. Le gouvernement est en effet convaincu que le grand défi auquel doit faire face l'administration publique canadienne consiste à attirer, à perfectionner et à retenir les personnes qui pourront affronter la "Crise tranquille" c'est-à-dire la conséquence de la conjonction de plusieurs facteurs³² : perte de talents consécutive à plusieurs années de compression des effectifs; déséquilibre démographique résultant de plusieurs années de limitation du recrutement; critiques constantes du secteur public, qui ont gravement miné le moral du personnel; nombreuses années de gel des traitements, et efforts croissants des entreprises du secteur privé pour attirer des fonctionnaires afin de profiter de leurs compétences. Devant de tels constats, la nécessité de bâtir une fonction publique moderne et dynamique pour l'avenir était devenue primordiale.

A côté des préoccupations en matière de gestion du personnel, le gouvernement est soucieux de développer la capacité d'élaboration des politiques publiques. C'est dans cette optique qu'a été créé en 1995 un "*Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement du Canada*" et qu'en 1996 le "*Groupe de travail sur les questions horizontales*" a été institué. La même année, le Bureau du Conseil privé a mis sur pied le "*Comité de recherche sur les politiques*" auquel participent plus de 30 ministères et organismes. Ce Comité est chargé d'identifier les enjeux primordiaux auxquels le Canada sera confronté d'ici 2005. Le Comité de recherche sur les politiques fournit aux chercheurs et aux analystes en politique un sentiment de solidarité en leur permettant de travailler et d'apprendre ensemble. Une conférence organisée en novembre 1997 a réuni plus de 300 employés du secteur public œuvrant dans les domaines de l'élaboration, de l'analyse et de la recherche en politique. Ces personnes sont venus de tous les ministères pour discuter des orientations stratégiques, établir des contacts et échanger des idées. Une première dans la fonction publique du Canada.

La création de ces groupes de travail a mis en évidence les lacunes à combler en matière de capacité d'élaboration des politiques et d'autres pistes à approfondir : la nécessité d'une définition plus générale et plus englobante du bien public ; la nécessaire participation des citoyens à la formulation des solutions et enfin, une meilleure prise en considération de l'interdépendance des questions stratégiques qui exige une collaboration étroite entre les

³¹ Sur la définition des missions fondamentales du gouvernement canadien, voir ; Idem ; OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 139-151.

³² Sur la "crise tranquille", voir : BUREAU DU CONSEIL PRIVE, *Cinquième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, 1998.

ministères et les organismes gouvernementaux, les paliers de gouvernement, les chercheurs à l'extérieur du gouvernement et les différents secteurs de la société³³.

Le gouvernement canadien a également développé de nombreuses initiatives destinées à améliorer la prestation des services. Dans ce domaine, le défi est d'intégrer les services entre ministères et entre gouvernements, d'établir des partenariats et des alliances stratégiques et d'exploiter le potentiel existant des nouvelles technologies d'information et de communication pour mieux répondre aux besoins des citoyens. En ce qui concerne plus particulièrement les relations entre le gouvernement et les citoyens, le modèle canadien rejette le concept d'un modèle unique pouvant répondre à toutes les circonstances. Il favorise plutôt l'expérimentation et l'émergence d'une variété de modèles institutionnels à la disposition des décideurs. De nombreuses mesures visant à améliorer la qualité des services fournis aux citoyens ont été lancées. Des rapports annuels fournissent l'état d'avancement des opérations en la matière et les résultats de ces mesures (*“Des Services de qualité”, “Vers des prestations de qualité”, etc.*³⁴).

Ainsi, au cours des 30 dernières années, l'administration publique fédérale a vécu au moins 25 réformes importantes dont 16 au cours des 14 dernières années³⁵. En 30 ans le nombre de ministères est passé de 16 à 40 et les regroupements de 1993 les ont ramenés à 23 puis à 20. Les ministres d'Etat, supportés par de légers cabinets et secrétariat administratif ont subi le même sort : presque inexistantes en 1963, ils étaient déjà à 20 en 1992 et puis, 5 en 1994. Plusieurs fusions d'unités administratives en découlent (communications, ressources humaines, immeuble, budget, etc.) et se traduisent en abolition de postes. La modernisation administrative au Canada est globale et touche tous les domaines de l'action publique. Toutefois, il apparaît clairement qu'un accent particulier est mis sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines et le développement de la capacité d'élaboration des politiques publiques³⁶.

³³ Sur la redéfinition du rôle des services publics, voir : MASSE M., *Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1993, 19 p.

³⁴ Sur les mesures visant des services de qualité, voir : DIRECTION DE LA GESTION DES FINANCES ET DE L'INFORMATION, *Services de qualité – Guide VIII : Analyses comparatives et meilleures pratiques*, OTTAWA, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995, 25 p. ; CONSEIL DU TRESOR, *Services de qualité : rapport d'étape 1996*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1996, 60 p. ; INSTITUT NATIONAL DE LA QUALITE, *Pour une prestation du service axée sur le citoyen/client : cadre d'efficacité optimale des organisations du service public – exercice d'évaluation de la qualité et guide d'évaluation*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1997, 24 p.

³⁵ BOURGAULT J., *Modernisation de l'administration fédérale canadienne 1980-1995*, in CLAISSE A. et MEIRINGER M.C., « Les politiques de modernisation administrative : constats et projets », *Institut International des Sciences administratives, Bruxelles*, 1997, pp. 103-128.

³⁶ Sur le développement de la capacité d'élaboration des politiques, voir : GROUPE DE TRAVAIL DES SOUS-MINISTRES, *Renforcement des services d'élaboration des politiques*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, 1996, 75

Etude de cas : La création du Groupe de travail « La Relève »³⁷

En 1997, le gouvernement a créé un groupe de travail “La Relève”³⁸ devant servir de point de convergence des travaux sur le renouvellement de la gestion des ressources humaines d’une part et travailler à l’amélioration du rôle du gouvernement d’autre part. Plus de 15.000 fonctionnaires ont pris part au dialogue et le groupe de travail a organisé 24 conférences d’envergure partout au Canada en partenariat avec notamment les conseils fédéraux régionaux,.

Le groupe de travail doit œuvrer pour assurer le leadership de la fonction publique et instaurer une nouvelle culture qui incite chaque fonctionnaire à tenter d’améliorer l’institution à laquelle il appartient.

La stratégie générale de La Relève est centrée sur les plans d’action de trois groupes-cibles : les ministères, divers groupes fonctionnels (ou professionnels) et les conseils fédéraux régionaux pris en tant que collectivités. La Relève est chargée dans un premier temps de les aider à définir un plan d’actions destiné à améliorer la gestion des ressources humaines dans leur milieu, et ensuite elle doit les appuyer dans la mise en oeuvre des mesures envisagées.

Dans leurs premiers plans d’action, les ministères ont annoncé plus de 1 200 initiatives. Et alors qu’on s’attendait à ce que les mesures inscrites dans les plans d’action ne soient pas appliquées, les plans d’actions des trois groupes ont tous fait état de progrès considérables aux thèmes énoncés. La plupart des initiatives sont toujours en cours et passent actuellement de l’étape de l’analyse et de la planification à celle de la mise en œuvre.

Certains ministères ont développé des activités horizontales ou d’échanges touchant des questions d’intérêt commun. À titre d’exemple, 6 ministères ont formé un partenariat pour offrir de nouvelles perspectives de carrière aux agents chargés des politiques grâce à un roulement des affectations. La plupart des ministères cherchent à exploiter d’autres possibilités d’échanges interministériels et de partage horizontal, à l’égard, par exemple, de l’élaboration des profils de compétences, de la tenue de sondages auprès des employés ou d’études démographiques sur les employés.

À l’échelle du gouvernement, les ministères, les employés et leurs organisations ont conjointement fait beaucoup avancer la mise en œuvre d’un système unique d’évaluation des postes fondé sur les valeurs de la fonction publique. En matière de mobilité, un des éléments clés a déjà été mis en place grâce à l’instauration des “affectations intergroupes” qui prévoient qu’un

p. ; PETERS B.G., *La capacité des pouvoirs publics d’élaborer des politiques*, Ottawa, Centre canadien de gestion, rapport de recherche n°18, 1996, 55 p.

³⁷ Le terme “La Relève” correspond à l’acronyme suivant : **L**eadership ; **A**ction ; **R**enouveau ; **E**nergie ; **L**’apprentissage ; **E**xpertise ; **V**aleurs ; **E**xcellence.

La Relève était composée de personnes en provenance de différents niveaux de l’administration fédérale canadienne : des sous-ministres représentant chaque ministère ou organisme central, des personnes-ressources détachées par chaque ministère et des porte-parole au sein de chaque ministère.

Sur la composition du groupe de travail “La Relève”, voir : LA RELEVE, *Premier rapport sur la mise en œuvre – La Relève : un parti pris pour l’action – vue d’ensemble 1998*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, mars 1998, 50 p.

³⁸ BUREAU DU CONSEIL PRIVE, *Cinquième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, 1998, pp. 3-12

employé qui y consent peut, sous réserve de certaines lignes directrices, être affecté dans un groupe professionnel différent, à un niveau comparable.

La Relève a également collaboré avec le Groupe des Sous-Ministres à une réflexion sur les défis du “Milieu de travail de demain”. Plusieurs mesures ont émergé de cette réflexion dont le développement au sein de nombreux organismes tant du secteur public que privé de programmes de perfectionnement du personnel et des cadres supérieurs. Ces programmes sont destinés à répondre aux besoins de l’organisation et à aider les employés dans leur cheminement. Ils complètent les programmes normaux de perfectionnement professionnel et ne les remplacent pas.

Le groupe s’est aussi penché sur le problème crucial de la fierté envers la fonction publique fédérale afin de susciter un renouveau qui lui permette de répondre aux exigences des élus et aux besoins des citoyens. Ce facteur est directement lié aux initiatives d’investissement dans les ressources humaines, en particulier à la capacité de garder le personnel et d’attirer de nouvelles recrues de talent. Dans cette optique, le groupe a estimé qu’il fallait développer de nombreuses initiatives destinées à faire de la fonction publique canadienne une fonction publique de calibre mondial, professionnelle et non partisane constituant l’assise d’une gestion publique saine et soutenant la performance du secteur privé. Un comité de sous-ministres s’est penché sur les travaux réalisés en la matière par La Relève et a développé un plan d’actions axé sur trois éléments : (1) rehausser la fierté des fonctionnaires envers la fonction publique, considérée comme profession et comme institution; (2) sensibiliser la population et les principales parties prenantes à l’importance de la fonction publique fédérale et à ses réalisations; (3) revoir les systèmes de rémunération et de récompense en vigueur dans les ministères pour tourner davantage vers la culture de gestion. D’importantes mesures ont été lancées et feront prochainement l’objet d’une évaluation et d’un recalibrage si nécessaire (“Trousse du Leadership”³⁹, “Soutenir l’Excellence”, ...).

Finalement, le gouvernement canadien, les fonctionnaires et les citoyens reconnaissent l’importance de se doter d’une fonction publique performante, professionnelle et non partisane. Tous sont d’accord sur le rôle clé que les fonctionnaires doivent jouer dans l’élaboration des politiques et dans la prestation des services.

Alors que plusieurs initiatives ont souffert précédemment d’un manque de soutien politique et d’une faible prise de conscience de la part des hauts fonctionnaires des enjeux en présence, le gouvernement canadien s’est résolument engagé dans la voie de la modernisation de l’Etat et de son administration. En ce sens, il est pleinement appuyé par le Comité des Sous-Ministres qui assume pleinement son rôle de plate-forme de soutien aux idées nouvelles et de pilotage des initiatives en cours.

³⁹ Sur la “Trousse du Leadership”, voir : LA RELEVE, *Trousse du Leadership et de l’apprentissage*, Ottawa, La Relève, 1998, 30 p.

Le modèle canadien part du principe que pour créer une fonction publique professionnelle moderne et dynamique, il faut consacrer autant de temps et d'énergie à la gestion des ressources humaines qu'à l'élaboration des politiques et à la prestation des services. Ce modèle reconnaît que pour garder, motiver et attirer un effectif talentueux et dévoué, il est nécessaire d'opérer des changements profonds. *La Relève* et le *Réseau du Leadership*, qui a repris le flambeau en 1999, œuvrent pleinement à la réalisation de ces changements.

4. La modernisation administrative en France

Le processus de modernisation française a suivi un mouvement lent mais progressif de mise en place d'outils différents. Durant les années '80, le but assigné aux réformes administratives a été dans l'ensemble d'améliorer l'efficacité de l'Etat et les relations avec les usagers⁴⁰. De 1981 à 1983, la modernisation de l'administration française s'est fondée sur le renforcement et l'accroissement des dispositifs existants ainsi que sur la recherche de solutions globales aux problèmes de la bureaucratie (transparence administrative, simplification administrative)⁴¹.

A partir de 1984, le processus de réforme administrative a pris une nouvelle direction, tirant les leçons des réformes imposées par le "haut" comme par exemple les opérations de la "gestion prévisionnelle des personnels" (GPP) et de la "rationalisation des choix budgétaires" (RBC) des années 65-70. Le gouvernement a alors développé la décentralisation et la déconcentration interne afin de donner plus de souplesse aux administrations locales dans la gestion de leurs moyens et de faire participer les agents chargés de la mise en œuvre des mesures à leur conception⁴².

En peu de temps, on est passé d'une conception "centralisée" privilégiant les solutions uniformes à une conception plus "incitative" selon laquelle le cadre général est fixé par le centre et des marges de manœuvres considérables sont laissées aux services quant à la façon d'organiser la mise en place des outils de management face à la diversité des situations locales. Cette tendance a été renforcée par la Circulaire du Premier Ministre Michel Rocard de 1989.

Malgré ces avancées, il n'y a pas eu avant 1989 de réformes s'attaquant simultanément aux différentes composantes de la modernisation. Il s'agissait plutôt de la promotion de techniques particulières jugées utiles. Dans l'ensemble, il y a eu une absence de continuité dans l'effort politique puisqu'on est passé, par exemple, d'une période de hausse des effectifs de la fonction publique en 1981 à la baisse des effectifs en 1983 et que les cercles de qualité en 1986 ont été abandonnés en 1989 au profit des projets de services⁴³. Bref, il a fallu attendre la Circulaire Rocard pour que les différentes dimensions de la modernisation, *du contrôle de gestion à l'évaluation et à la gestion des ressources humaines*, soient réunies dans un même texte cohérent.

Les impulsions à la base de cette circulaire trouvent leurs origines dans un mouvement d'idées qui avait émergé dans les années 1980 autour d'une association des services publics, groupant des hauts fonctionnaires de sensibilités diverses autour de la défense de la notion de service

⁴⁰ Entre autre par les lois de 1978 et 1979 sur la transparence de l'administration, la grande réforme de décentralisation de 1982, le décret du 28 novembre 1983 sur les relations entre les administrations et les usagers jusqu'au mouvement axé sur la recherche de la "qualité totale" lancé par Balladur en 1986-1988 et les projets de contrats de performance.

⁴¹ BAROUCH G., *Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'Etat : analyse et propositions*, in *Politiques et Management public*, vol. 12, n°4, décembre 1994, pp. 143-156.

⁴² OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 96-104.

⁴³ PECHEUR B., *France : Bilan et perspectives du renouveau du service public*, in *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre 1990, pp. 425-434.

public et plus particulièrement de sa réhabilitation⁴⁴. Le conseiller technique responsable de la rédaction de la circulaire était d'ailleurs un membre de longue date de l'association. Le Premier ministre, lui même haut fonctionnaire, était également convaincu de la nécessité pour l'Etat de donner l'exemple et de lier la compétitivité du secteur public et du secteur privé. On peut donc dire qu'il y a eu un moment de rare conjonction entre volonté politique et action de changement impulsée par des hauts fonctionnaires.

La Circulaire Rocard du 23 février 1989 marque la prise de conscience du fait qu'il ne sert à rien de fixer des objectifs nationaux si simultanément les moyens de les mettre en œuvre ne sont pas pris en compte⁴⁵. A travers l'adoption de cette circulaire, c'est une nouvelle stratégie de réforme qui émerge. Dorénavant, les services extérieurs analysent et proposent pour qu'ensuite la décision résulte d'un contrat entre le service extérieur et sa hiérarchie. Cette évolution est le résultat de l'application de *l'implémentation*, c'est à dire que les conditions de mise en œuvre d'une politique font partie de sa définition⁴⁶, et elle n'est possible que par une étroite association des services managers à la définition des politiques publiques.

A partir de 1994, le discours politique s'est fait plus ambitieux encore en passant du "renouveau du service public" au programme de "Réforme de l'Etat", repris depuis lors par les gouvernements suivants pour devenir un véritable programme de modernisation administrative (la Circulaire Juppé du 26 juillet 1995 et la Circulaire Jospin du 3 juin 1998)⁴⁷. C'est ainsi que tout en respectant la continuité des efforts entrepris précédemment, le gouvernement Jospin s'est lancé dans un vaste programme de modernisation du fonctionnement interne de l'Etat visant essentiellement quatre grands points : une réflexion préalable sur les missions que l'Etat doit remplir en tenant compte des nouveaux besoins du citoyen ; le développement de la planification stratégique par le renforcement des instruments d'aide à la décision ; l'adaptation de l'Etat à la dynamique de la déconcentration ; l'institution de nouvelles relations contractuelles au sein de l'administration. Ces objectifs ont déjà été concrétisés par la création de réseaux interministériels et de groupe d'études ; par le renforcement des mesures prises antérieurement en matière d'amélioration des relations avec les usagers et des prestations qui leur sont fournies (projet de loi sur les Droits des Citoyens dans leurs Relations avec les Administrations-DCRA⁴⁸, démarches de qualité, ...) ; par le développement de l'évaluation⁴⁹ et la mise en place d'études d'impact ; ...

Dans l'ensemble, la réforme entamée en France depuis la fin des années '90 apparaît donc comme un véritable changement culturel dans un pays dominé traditionnellement par la règle de droit écrite où le centre fixe les normes et les services se contentent de l'appliquer. Il ressort finalement que sous l'effet conjugué de la décentralisation et de la nécessité de contenir l'augmentation des dépenses publiques, les gouvernements français ont mis en œuvre un

⁴⁴ TROSA S., *Moderniser l'administration. Comment font les autres ?*, Paris, Editions d'Organisation, 1995, 316 p.

⁴⁵ Annexe 6, pp.4-9.

⁴⁶ TROSA S., *La modernisation est-elle évaluable ?*, in Politiques et Management public, vol. 10, n°4, décembre 1992, pp. 65-83.

⁴⁷ Sur l'évolution de la réforme de l'Etat, voir plusieurs rapports : Rapport Blanc de 1993, Rapport Picq de 1994, Rapport Basquiat de 1997 "Moderniser le fonctionnement de l'Etat", etc.

⁴⁸ Annexe 6.

⁴⁹ Sur l'évaluation, voir : Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

mouvement de réforme qui tantôt appelé “renouveau” du service public, “réforme de l’Etat” ou “modernisation administrative”, garde la particularité d’être global et cohérent et d’être à la base du déclenchement d’une importante dynamique de réformes expérimentales avec notamment les “centres de responsabilité”, les “projets de services”, les “maisons de service public” ou “l’évaluation”⁵⁰.

Etude de cas : La Réforme de l’État

La réforme de l’Etat lancée en 1995 par la Circulaire Juppé a entamé ses travaux dans la continuité des mesures adoptées ces dernières années en ce qu’elles ont de conforme à son projet. La réforme se veut au service de la croissance, de la cohésion sociale et de l’intérêt général. Bien que se situant dans la continuité de la Circulaire Rocard de 1989, le programme de réforme de l’Etat privilégie une méthode différente. Il met davantage l’accent sur la concertation afin qu’une forte impulsion interministérielle soit combinée avec l’implication de chaque département ministériel et une concertation de qualité avec tous les acteurs. L’Etat étant au service du citoyen, sa réforme doit se faire pour eux et avec eux, dans la transparence, le débat et la concertation la plus large possible.

Dans cette optique, pour coordonner l’action des acteurs concernés, le décret du 13 septembre 1995 modifié par le décret du 8 juillet 1998, a mis en place toute une structure chargée de diriger la Réforme de l’Etat et comprenant ⁵¹ :

- un **Comité interministériel pour la réforme de l’Etat (CIRE)** présidé par le Premier Ministre. Il doit fixer les grandes orientations de la réforme, d’œuvrer à la simplification et l’allègement des procédures, etc. Il doit surtout veiller à l’association de tous les ministres à la réforme et au suivi des actions de modernisation. Les réunions du CIRE sont préparées par un **Comité permanent du comité interministériel pour la réforme de l’Etat** ;
- le **Commissariat à la réforme de l’Etat**, remplacé en 1998 par la **Délégation interministérielle à la Réforme de l’Etat (DIRE)**. Placée sous l’autorité du Premier ministre, la DIRE est composée d’une équipe pluridisciplinaire d’une quinzaine de chargés de mission de haut niveau. Elle joue en partenariat avec les administrations concernées un rôle de catalyseur et de porteur de la réforme. Elle doit surtout coordonner la préparation des décisions à prendre en ce domaine et veiller à leur mise en œuvre. Elle entend aussi à travers

⁵⁰ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvnrance/surveys/pubs/report98/surv98fr-fr.htm> : « Rapport 1998 sur la France », 12 p.

Sur les projets de service et les centres de responsabilité, voir ;

- l’étude de cas réalisée par PETITEVILLE F., Annexe 6 ;

- le site internet du gouvernement français : <http://www.innovations-services-publics.gouv.fr/>

Sur l’évaluation des politiques, voir l’étude de cas réalisée par PETITEVILLE F., Annexe 6.

⁵¹ COMMISSARIAT A LA REFORME DE L’ETAT, *Rapport d’activité 1997*, Paris, La Documentation française, 1998, 65 p.

- le pilotage de réseaux interministériels informels basés sur l'échange et la mutualisation d'expériences en matière de "management" public, diffuser une culture de modernisation ;
- un **Fonds pour la réforme de l'Etat** soutient des réformes particulièrement engagées par les administrations. Au niveau local, le Fonds permet de lancer des projets qui intéressent directement les usagers par l'allégement des procédures, le raccourcissement des délais d'attente, etc. Si l'expérimentation réussit, elle peut donner lieu à une généralisation sur l'ensemble du territoire⁵² ;
 - une **Commission de modernisation**, placée auprès du Conseil supérieur de la fonction publique. Elle doit favoriser le dialogue entre l'administration centrale, les partenaires sociaux et les associations d'usagers sur l'évolution de la réforme de l'Etat ;
 - un **réseau interministériel des hauts fonctionnaires**, remplace le **Comité de suivi de la réforme de l'Etat** mis en place en 1995, à l'initiative du Ministre chargé de la Réforme de l'Etat. Ce réseau est chargé d'une mission stratégique de pilotage de la modernisation dans chaque ministère, il est composé des correspondant de la DIRE désignés par chaque ministre.

En ce qui concerne les domaines visés par la réforme, la transformation des relations entre l'Etat et ses publics (citoyens, entreprises, ...), la déconcentration et la modernisation de la gestion, le développement des nouvelles technologies d'information et de communication, et le renforcement des capacités stratégiques de l'Etat sont autant de domaines qui ont été repris du programme de réforme précédent. En revanche, les nouvelles orientations concernent par exemple l'évolution des effectifs de la fonction publique, la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, l'introduction de la concertation comme préalable à toute réforme et le développement de la déconcentration financière.

En matière de qualité des services publics, conscient que l'administration doit mieux répondre à la demande de transparence, de simplicité et d'efficacité adressée légitimement par la société, le gouvernement a rapidement adopté une série de mesures concrètes qui sont à présent au cœur du projet de Loi sur les Droits des Citoyens dans leurs Relations avec les Administrations (DCRA)⁵³. Dans le but de rapprocher l'administration du citoyen et de mieux le servir, des mesures contribuant à une meilleure accessibilité des services publics, à une prise en charge globale des difficultés des personnes ou des entreprises et un engagement permanent en faveur de la qualité ont été développés⁵⁴. Chaque grand réseau de services en contact avec le public doit désormais se doter d'une charte de qualité destinée à être diffusée dans les services et auprès du public. Des services de proximité ont été créés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et de la ville sous la forme de "points publics" en milieu rural et des "plates-formes de services publics" dans les quartiers en difficultés. Plus de 60 points publics ont ainsi été mis en place tandis que près de 50 plates-formes ont été financées dans le cadre de la politique de la ville. On a encore été plus loin avec la création de "maisons des services publics" qui

⁵² En 1997, une centaine de projets ont été soutenus dont 16 maisons des services publics, des systèmes d'information territoriaux dans 30 départements et 32 opérations d'amélioration de l'accueil du public.

⁵³ Certains régimes d'autorisation administrative ont été supprimés, d'autres ont été transformés en régime de simple déclaration, et tout un train de simplification de régimes de niveau réglementaire a été entamé.

⁵⁴ Notamment dans le cadre du programme "titre-express", les passeports ou les cartes grises peuvent être obtenus en moins d'une heure ou encore le développement du règlement par carte bancaire.

globalement permettent aux usagers d'avoir accès en un lieu unique à un grand nombre de services de nature différente ainsi que d'offrir une large palette de prestations⁵⁵.

En ce qui concerne la stratégie même de la réforme, le gouvernement a pleinement associé les fonctionnaires au programme. Etant les premiers acteurs de la réforme, il a estimé qu'il fallait engager avec eux une démarche d'écoute, d'information, de concertation et de mobilisation sans compter la rénovation des instruments et modes de gestion des ressources humaines et l'adaptation de leur formation afin de favoriser la mobilité et d'enrichir leur parcours professionnel, d'améliorer la qualité du service et de développer dans l'encadrement supérieur une véritable culture du management public⁵⁶. A ce titre, un congé de formation-mobilité a été créé par le décret du 13 novembre 1997 venant ainsi compléter les dispositifs déjà en place dans le cadre de la formation continue.

Plus concrètement, ayant opté pour la concertation comme règle d'or de la réforme, le gouvernement a entamé une concertation avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires au niveau national et ensuite local, à propos des grands chantiers de la réforme de l'Etat. Les principales orientations ont été présentées par les membres du CIRE. Ils ont ensuite recueilli les avis et suggestions des fonctionnaires dans le but de préciser ou d'adapter certains projets. Depuis cette initiative, le gouvernement a décidé d'associer systématiquement les fonctionnaires aux réflexions en cours.

Une priorité de la modernisation administrative en France vise aussi l'adaptation de l'administration à la dynamique de la déconcentration. Afin qu'elle puisse exercer les missions qui lui incombent à l'échelon le plus adéquat, il est nécessaire de développer la déconcentration qui renforce les pouvoirs et les moyens des administrations de terrain pour la mise en œuvre des politiques publiques. Le gouvernement estime en outre que la déconcentration est vitale car elle doit rapprocher l'administration des citoyens, dans le prolongement de la décentralisation, instaurer des rapports directs entre l'Etat et les collectivités territoriales et développer l'initiative et les responsabilités des fonctionnaires de terrain. Cela suppose aussi que les administrations centrales confortent leur vocation stratégique de conception, de pilotage et d'évaluation des politiques publiques⁵⁷. Dans cette optique, un vaste mouvement de déconcentration a été engagé et dernièrement, en vue de préparer la réflexion gouvernementale sur la déconcentration, des projets d'administrations déconcentrées ont été établis dans le cadre d'une démarche concertée associant sous l'impulsion du préfet de région, les préfets de département et l'ensemble des responsables de services extérieurs. Ces projets d'administrations déconcentrées constituent sans doute l'un des diagnostics les plus concrets jamais réalisés sur l'administration territoriale et ont permis de dégager le principe directeur du travail gouvernemental : la déconcentration doit être la règle de droit commun de l'organisation administrative, la centralisation l'exception à justifier. Parallèlement à la déconcentration, la réforme des administrations centrales se fait essentiellement dans deux grandes directions : les doter d'une réelle capacité stratégique et

⁵⁵ Annexe 6.

⁵⁶ Sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, voir : VALLEMONT S., *Rapport au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation sur la gestion des ressources humaines*, Paris, La Documentation française, décembre 1998, 65 p.

⁵⁷ Idem.

simplifier l'organisation des ministères. Cette réforme doit être conduite par chaque ministère dans le cadre plus général de son programme pluriannuel de modernisation qui détermine les priorités de réforme que s'assigne chaque ministère pour une période de trois ans⁵⁸.

En ce qui concerne la réforme budgétaire et financière, la gestion de l'Etat doit favoriser une meilleure efficacité des dépenses publiques en responsabilisant davantage les gestionnaires grâce à la fixation d'objectifs clairs, à la déconcentration de moyens les plus globaux possibles, et à l'évaluation des résultats de chaque service opérationnel. Cela passe entre autre par la modernisation des pratiques budgétaires⁵⁹, par le développement de la contractualisation permettant à un ministère de préciser les prestations effectuées et les résultats qui doivent être atteints et enfin, par une transparence accrue et de la rigueur dans la gestion du patrimoine de l'Etat⁶⁰.

Enfin, le gouvernement s'est également fixé comme priorité d'adapter les services publics à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, en l'occurrence à Internet⁶¹. Le programme d'action gouvernemental intitulé "*Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*" rendu public le 16 janvier 1998, comporte toute une partie sur la modernisation des services publics et propose de nombreuses orientations et objectifs à concrétiser. Afin de combler le retard dans ce domaine et de profiter des possibilités offertes par les nouvelles technologies pour améliorer l'efficacité du travail administratif et la qualité des services rendus aux citoyens, il s'agit concrètement de mettre les administrations en réseau, de développer des "télé-procédures" et "télé-services", de poursuivre la modernisation des grandes applications de gestion et enfin, de former les fonctionnaires à l'usage des NTIC.

Enfin, la modernisation française se présente comme une démarche progressive, continue, soutenue politiquement au plus haut niveau, qui octroie beaucoup de liberté d'action aux différents ministères et se base sur la nécessité d'associer les fonctionnaires à la réforme par la concertation. La déconcentration, la modernisation de la gestion budgétaire et de la gestion des ressources humaines sont les maîtres mots du renforcement de l'efficacité de l'Etat et de son administration. Dans un pays où l'appareil administratif de l'Etat représente une machinerie très complexe, cela implique que les réformes entreprises soient correctement appliquées, sans cesse

⁵⁸ Voir le site internet du Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lareformedeletat/cadrereforme/circulaire.htm> : « *Circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations* », juillet 99, 6 p.

⁵⁹ Entre autre, par la publication de projections pluriannuelles des dotations les plus significatives du budget de l'Etat ou par la publication du projet de budget de chaque ministère.

⁶⁰ Sur l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, voir : *Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Assemblée nationale, 27 janvier 1999, 183 p.

⁶¹ Annexe 6, pp. 34-40.

relancées, bien évaluées mais surtout soutenues continuellement par le pouvoir politique, les fonctionnaires et les citoyens.

5. La modernisation administrative en Irlande

De par sa situation géographique et sa langue, l'administration publique irlandaise a inmanquablement été influencée par les expériences britannique et américaine de réforme administrative. Elle leur a notamment emprunté une certaine culture "managériale" qui à partir des années '50 n'a cessé de se développer⁶². La création de l'Institut d'administration publique (*Institute of Public Administration –IPA-*) en 1957 en est une manifestation ainsi que le "Devlin report" en 1969 visant la restructuration des départements ministériels et les projets visant l'introduction du PPBS (*Planned Programme and Budgeting Systems*) dans l'administration de l'Etat⁶³.

Si l'Irlande a subi une forte influence de ses voisins anglo-saxons, elle s'en est, par la suite, progressivement détachée en élaborant sa propre approche de réforme administrative. Le modèle irlandais de réforme privilégie les réformes progressives, visant davantage la flexibilité et la qualité, plutôt que des réformes radicales touchant les structures, desservant de grands projets, et qui en fin de compte ne connaissent jamais un grand succès en Irlande.

Cette évolution s'explique en grande partie par la place du facteur idéologique ou politique dans les réformes entreprises. Voyant que la plupart des grands projets de réformes d'inspiration britannique ou américaine n'atteignaient jamais les résultats escomptés à cause du caractère radical de la réforme et de la couleur politique du projet, (fin des '70-début des '80), les Irlandais ont privilégié les projets de réforme provenant de "l'intérieur", c'est à dire de l'initiative de hauts fonctionnaires de l'administration publique irlandaise (de type bottom-up), qui tout en étant libres de toute référence idéologique sont soutenus par le gouvernement⁶⁴. La stratégie consistant à tout faire pour améliorer l'administration plutôt que de radicalement la transformer devait permettre aux réformes administratives entamées sous une législature de survivre aux élections suivantes, et devenant ainsi non plus une réalisation propre à un gouvernement mais bien un produit de l'administration, consciente des progrès à réaliser pour "évoluer".

En ce qui concerne les grandes tendances des réformes administratives entamées à partir des années '80, elles se situent dans la mouvance générale des réformes entreprises dans la plupart des pays européens⁶⁵. En raison de la détérioration de la situation des finances publiques et du gonflement de la dette publique, les principales réformes lancées dans l'administration irlandaise émanent davantage du nécessaire assainissement des finances publiques que d'une volonté certaine d'améliorer la qualité des services rendus à la population et l'efficacité en général dans l'administration.

Un renversement de tendances s'est cependant opéré à partir du milieu des années '80 avec notamment la publication du Livre Blanc "Mieux servir le pays" ("*Serving the Country Better*"). Si les effets qui s'en sont suivis ont été très faibles, il n'empêche qu'à partir du début des années

⁶² Annexe 4.

⁶³ Notons que le programme de réforme administrative "Strategic Management Initiative" développé à partir de 1994 et toujours d'application à l'heure actuelle, est également le produit de toutes ces influences.

⁶⁴ OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 110-116.

⁶⁵ OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 250-264.

'90, l'état d'esprit dans lequel les réformes ont été pensées et entreprises était tout autre, cela a sans doute été favorisé par l'amélioration de la situation économique du pays. Ainsi, un changement d'orientation des réformes s'est opéré en faveur de la recherche de davantage de transparence (développement de services d'accès aux informations administratives), d'efficacité et de services de qualité. Le lancement du programme "*d'Initiative de gestion stratégique*" (*Strategic Management Initiative - SMI*) en 1994 se situe dans cet état d'esprit, accordant davantage de place à une nouvelle manière de repenser l'administration qu'à une volonté de restructurer radicalement l'administration publique irlandaise⁶⁶. Le Programme SMI constitue la principale réforme menée ces dernières années, voir même une des principales réformes entreprises dans l'administration publique irlandaise⁶⁷. Toutes les mesures ou programmes de réformes entamés par la suite prennent leur source dans le SMI. Ce dernier est devenu le support de base aux autres projets de réformes de l'administration publique irlandaise, la plate-forme à laquelle ils viennent se raccrocher. Tel est le cas du programme gouvernemental lancé en 1996 "Fournir un meilleur gouvernement" ("*Delivering Better Government*")⁶⁸. Le programme "*Delivering Better Government*" vise l'amélioration des performances de l'administration et un meilleur usage des ressources dont elle dispose. Il doit permettre à la fonction publique d'atteindre et de réaliser ses objectifs avec efficacité et efficience. Les principaux domaines d'actions concernés par ce programme sont⁶⁹ : délégation des responsabilités et de l'autorité ; introduction d'une nouvelle approche de gestion des ressources humaines ; développement des nouvelles technologies de l'information et de communication ; réduction de la bureaucratie ; fourniture de services de qualité aux usagers. Dans chacun de ces domaines d'intervention, les fonctionnaires devront fournir des efforts sensibles afin de s'adapter aux changements en cours dans l'administration publique. En outre, ils devront se concentrer sur la fourniture de services plus efficaces et plus efficaces aux usagers

Le programme gouvernemental "*Delivering Better Government*" est en fait une partie intégrante du programme SMI et tous deux doivent être perçus comme un tout que les programmes suivants viennent à leur tour améliorer. En 1997, par exemple, l'adoption par le nouveau gouvernement d'un programme gouvernemental intitulé "Un programme d'action pour le prochain Millénaire" ("*An Action Programme for the Millenium*") se situe parfaitement dans la mouvance du SMI et dans la continuité des efforts entrepris précédemment.

Etude de cas : l'Initiative de gestion stratégique (Strategic Mangement Initiative – SMI)

L'initiative d'un tel projet émane des convictions conjointes de nombreux hauts fonctionnaires qui, au sein de réseaux ("*networks*") organisés au sein du Centre de formation de la fonction publique ("*Civil Service Trainig Centre*"), ont pu mettre en commun leur vision et leur approche

⁶⁶ Sur l'initiative de gestion stratégique (SMI), voir l'étude de cas réalisée par KELLY M. : Annexe 4.

⁶⁷ Annexe 4, pp.17-22

⁶⁸ *Delivering Better Government : Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries*, Dublin, Stationery Office, 1996.

⁶⁹ Voir le site internet du Ministère des Finances irlandais :

<http://www.irlgov.ie/finance/PPP.htm> : « *A programme for change in the Irish Civil Service – Delivering Better Governement* », Summary report of the Co-ordinating Group of Secretaries, may 1996, pp. 2-3

d'un secteur public plus performant et mieux organisé. Supporté par le gouvernement, les initiateurs ont été reconduits au sein d'un Groupe de coordination de Secrétaires généraux ("Co-ordinating Group of Secretaries (General)") afin de poursuivre la réflexion sur le sujet.

Dans ses réflexions et recommandations, le groupe de hauts fonctionnaires a mis l'accent sur la nécessaire évolution de la pensée de court terme vers une vision de long terme et donc sur le développement de l'esprit de prévision, d'anticipation et de projection afin de favoriser et de supporter la conception et la prise de décision politique. Très vite, le SMI a généré un fort support politique qui lui a permis de survivre aux multiples changements de gouvernements depuis son lancement.

En ce qui concerne la stratégie proprement dite⁷⁰, depuis 1994, dans le cadre du programme de réforme Strategic Management Initiative, chaque département et bureau de l'administration centralisée de l'Etat a dû identifier ses objectifs stratégiques ainsi que développer et mettre en œuvre des stratégies permettant de réaliser ces mêmes objectifs. De son côté, le "Co-ordinating Group of Secretary" s'est chargé de superviser la mise en œuvre du programme SMI dans l'administration publique irlandaise. Le gouvernement lui a ensuite demandé un diagnostic des nouveaux besoins dans l'administration publique. Par la suite, le programme SMI est devenu le socle auquel les autres réformes greffent de nouvelles mesures. Ainsi, si l'on compare le SMI et le programme "Delivering Better Government", on se rend compte qu'il y a beaucoup de répétitions dans ce dernier. Toutefois, un nouvel élément apparaît : l'impératif de fournir des services de qualité aux usagers. Ce nouvel élément traduit bien l'insertion de "visées" plus politiques dans le programme de réforme administrative. Bref, aux impératifs plus technocratiques visant l'amélioration de la gestion à tous les niveaux, viennent se joindre des éléments plus politiques de légitimation du programme par la population. On voit combien les deux impératifs se conjuguent bien, l'un n'allant pas sans l'autre.

Finalement, les dernières réformes, et plus particulièrement le SMI, témoignent bien de la présence au sein de l'administration publique irlandaise d'un "nouveau managérialisme". Il implique le développement de nouveaux mécanismes, de nouvelles formes de coopérations au sein de l'administration publique mais aussi entre le secteur public et privé. Bénéficiant d'un soutien politique non négligeable et de la forte implication des hauts fonctionnaires, cette stratégie n'a pas fini de porter ses fruits. Elle a d'ailleurs été récemment soutenue davantage par l'adoption d'une nouvelle législation⁷¹ : adoption du « Public Service Management Act », du « Freedom of Information Act » et du « Committee of the House of the Oireachtas Act »

⁷⁰ Sur la stratégie adoptée pour le SMI, voir : Annexe 4 ; THE OFFICE OF THE CIVIL SERVICE & LOCAL APPOINTMENTS COMMISSIONERS, *Strategy Statement*, Department of the Taoiseach, march 1999, 13 p.

⁷¹ BOYLE R., *Governance and Accountability in the Irish Civil Service*, CPMR Discussion paper (6), Dublin, Institute of Public Administration, 1998, pp.7-10.

(1997)⁷². Orientée à présent vers les défis de l'administration du 21^{ème} siècle au travers du programme "An Action Programme for the Millenium", la stratégie de réforme administrative irlandaise mérite à bien des égards que ses collègues européens tirent des enseignements des nombreuses évolutions qu'elle a connues : une volonté de changement émanant de l'administration elle-même, une stratégie de réforme élaborée de "l'intérieur", un soutien politique fort ainsi qu'une flexibilité et une progressivité dans les réformes mises en œuvre avec des "touches successives" pour principalement permettre à l'administration d'être plus efficace et plus efficiente.

⁷² OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 250-264.

6. La modernisation administrative en Nouvelle-Zélande

Vers le milieu des années '80, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a lancé une vaste et ambitieuse réforme du secteur public. Contrairement à son homologue australien, le gouvernement néo-zélandais s'est lancé tout de suite dans des changements structurels. Au cours de ces dix dernières années, la gestion du secteur public a connu d'importantes réformes et a été sensiblement améliorée notamment grâce à l'entrée en vigueur des lois suivantes⁷³ :

- la loi de 1986 sur les entreprises publiques ("State Owned Enterprise Act") qui a entraîné une restructuration des grands organismes d'Etat et certains grands départements ministériels pour en faire des sociétés au sens de la loi sur les sociétés. La mise en œuvre de cette politique a entraîné d'importantes réductions des effectifs ainsi que la suppression des services non rentables ;
- la loi de 1988 sur le secteur public ("State Sector Act") qui a permis d'engager les chefs de département sous contrat et a institué un corps de hauts fonctionnaires ("Senior Executive Service") en remplacement de l'ancienne seconde catégorie de la fonction publique. Ces nouveaux postes de gestion sont pourvus par le biais de contrat de courte durée et accessibles à des postulants extérieurs ;
- la loi de 1989 sur les finances publiques ("*Public Finance Act*") accompagnée par la mise en place d'un système de gestion ouvert et performant qui privilégie l'information.

Le gouvernement néo-zélandais a privatisé de nombreuses entreprises à caractère commercial et a appliqué à la plupart des firmes relevant encore du secteur public des méthodes de gestion de type privé, sans subventions et sans dérogations aux règles de la concurrence⁷⁴. Ces nouveaux principes ont également été appliqués aux grandes administrations : leurs interventions font désormais l'objet de contrats d'objectifs dont les modalités de mise en œuvre relèvent du libre choix de leurs responsables. En matière de gestion budgétaire, la comptabilité de caisse a fait place à une comptabilité d'entreprise impliquant notamment l'établissement de bilans au niveau des ministères et des agences publiques avec une consolidation portant sur l'ensemble du secteur public. De telles restructurations ne sont pas l'apanage de la Nouvelle-Zélande mais ce pays les a poussées beaucoup plus loin que les autres en termes de budgétisation, de comptabilité et de gestion.

Les mesures adoptées ces dernières années ont été appliquées après avoir repéré les grandes déficiences de l'administration fédérale⁷⁵. Ces mesures ont un point commun dans leur finalité puisque globalement elles visent à clarifier les objectifs et à favoriser leur réalisation via une

⁷³ OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 291-300.

⁷⁴ Sur la privatisation en Nouvelle-Zélande, voir : ECPR, *Policy Change, Institutions and Core Executives : Privatisation in New Zealand and the Netherlands*, Workshop on "Politicians, Bureaucrats and institutional Reform", ECPR, Mannheim, 26-31 March 1999, 29 p.

⁷⁵ SCHICK A., *The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington, State Service Commission, 1996.

optimisation de l'exécution des missions, un contrôle des résultats et une augmentation de la transparence⁷⁶.

Etant donné que les administrations publiques sont souvent peu performantes pour la simple raison qu'elles n'ont guère l'occasion d'affronter la concurrence, un grand nombre de réformes du secteur public néo-zélandais ont visé à sortir de cet écueil. On a ainsi aboli les monopoles légaux des entreprises à capitaux publics et instauré la concurrence entre prestataires de service pour l'obtention des financements publics, notamment dans le secteur de l'enseignement et de la santé. Les prestataires de services ont été contraints par ailleurs de se faire rémunérer par les usagers afin de permettre à des concurrents privés d'entrer en jeu.

Il s'est toujours avéré difficile de mettre en cause la responsabilité des administrations compte tenu du flou et parfois même de l'incohérence de leurs missions. C'est ainsi que les directeurs de départements ministériels assument aujourd'hui des responsabilités plus claires vis-à-vis de leur ministre. Dans le même esprit, les pouvoirs publics se sont donnés les capacités d'information, de vérification et de contrôle pour surveiller efficacement l'activité des organismes publics. Ils ont aussi instauré des dispositifs propres à stimuler les performances comme les contrats à durée déterminée ou la rémunération en fonction des résultats.

Les administrations ont souvent eu tendance à arguer de leur absence de marge de manœuvre dans le choix des ressources pour justifier la non réalisation des objectifs fixés par le gouvernement. Partant de ce constat, les autorités néo-zélandaises ont abandonné la plupart des mesures de contrôle des ressources des services publics et se sont concentrées sur le suivi de leurs performances⁷⁷.

En partant du constat que les gouvernements ont souvent tendance à attirer l'attention de l'opinion publique sur les avantages spécifiques que comportent certaines mesures plutôt que sur le coût réel de l'opération, le Parlement a consolidé en 1994 la loi sur la responsabilité budgétaire qui oblige le gouvernement à publier régulièrement des informations sur ses plans budgétaires opérationnels ou ses programmations stratégiques ainsi que les résultats qu'ils ont produits. Cette loi permet ainsi un début mieux documenté sur l'orientation générale de la politique du gouvernement et la politique budgétaire. Elle prévoit aussi que le public doit être alerté sur l'évolution de l'endettement et des actifs nets des administrations publiques.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, un progrès significatif a été fait en 1996 par la création d'un "Centre de développement de la gestion". Supervisé collectivement par les chefs exécutifs, son objectif principal est de pourvoir aux besoins des dirigeants du secteur public. Il est chargé de faire progresser la formation dans l'ensemble de l'administration publique néo-zélandaise tant en taille qu'en qualité et à cette fin, le centre doit identifier les compétences-clés nécessaires à l'exercice de ces professions. Il est également chargé de coordonner les activités de formation mais les départements conservent leur droit de développer et d'initier leur propre stratégie de formation.

⁷⁶ SUPPANZ H., *Nouvelle-Zélande – La réforme du secteur public*, in *L'Observateur de l'OCDE*, n°200, juin-juillet 1996, pp. 40-41

⁷⁷ AUDITOR-GENERAL, *Developments in Accountability and Auditing in New Zealand*, in *5th SPASAI Congress, Fiji-September 1998*, 7 p.

Le dernier programme gouvernemental a accordé une importance toute particulière à la réforme structurelle du secteur public par la suppression de toute les fonctions que le gouvernement considère ne plus faire partie du domaine de l'Etat et qui pourrait être clairement beaucoup mieux remplie ailleurs et en second lieu, la responsabilité des agences pour les fonctions rémanentes afin qu'elles assurent leurs services d'une manière aussi efficace et aussi efficiente que possible. Dans ce contexte, le gouvernement néo-zélandais a lancé dernièrement une opération de "Réexamen des structures de l'État", sous la houlette de la Commission de la Fonction publique. Cette mesure comprend quatre étapes significatives :

- la confection d'un rapport sur l'incidence des technologies de l'information sur les fonctions de l'État ;
- l'examen approfondi de l'appareil gouvernemental pour en décrire la structure, apprécier son degré d'adaptation et étudier les forces qui pèseront sur la forme future du secteur étatique ;
- le développement des mécanismes de responsabilité au sein des entités de la Couronne (l'État pris dans un sens élargi) ;
- la fusion de certains services comme par exemple la fusion du Ministère de l'agriculture et du Ministère des Forêts ou la transformation de certaines sociétés publiques en sociétés commerciales.

Voilà plus de dix ans que le gouvernement néo-zélandais a entrepris une réforme radicale du secteur public. Cela ne s'est pas fait sans sacrifices mais la gestion publique néo-zélandaise est plus est plus efficace qu'auparavant. A présent, le gouvernement s'oriente vers l'amélioration de la capacité d'élaboration des politiques publiques et vers une réforme plus globale des structures de l'Etat.

Etude de cas : les Contrats de performance

Les contrats de performance constituent un des fers de lance de la gestion de la performance au sein de l'administration publique néo-zélandaise⁷⁸. La Nouvelle-Zélande excelle dans ce domaine et fait office de vitrine pour les autres pays OCDE tant elle est allée loin dans l'application de certaines mesures. En matière de gestion performante, la stratégie néo-zélandaise est basée sur trois éléments-clés :

- la procédure de gestion stratégique consiste en une procédure structurée autour des problèmes stratégiques et qui régit les relations entre les ministres, entre les chefs exécutifs (CE), et entre ministres et chefs exécutifs. Elle amène les ministres et les CE à mieux identifier les problèmes et à en dégager des objectifs prioritaires résultant des domaines de

⁷⁸ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/nz.htm> : « *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997 on New Zealand* », 1998, 11p.

résultats stratégiques (SRA)⁷⁹, des domaines de résultats clés (KRA) et des contrats de performance des chefs exécutifs (CE Performance Agreements)⁸⁰ ;

- les contrats d'acquisition de biens et services des ministères ;
- et les rapports de prévision des ministères et les rapports annuels.

Le contrat de performance du directeur d'administration est un document-clé qui engage la responsabilité du Chef exécutif puisqu'il est conclu entre ce dernier et son ministre de tutelle, au nom du gouvernement. Ce document permet de préciser et d'évaluer les performances du point de vue des intérêts de l'État et du point de vue des priorités assignées au département. Les directives relatives au contrat de performance précisent qu'ils doivent inclure une définition des KRA – domaines de résultats-clés (obligations personnelles auxquelles le CE accordera la priorité, la mise en œuvre des mesures appropriées pour que le département honore ses contrats d'acquisition, etc.)⁸¹.

Avant la finalisation du contrat de performance, le Commissaire de la Fonction publique doit procéder à un examen des KRA et évalue leur pertinence au regard de certains critères (les KRA sont-ils en rapport avec les SRA ; les KRA reflètent-ils les domaines prioritaires ; les KRA font-ils progresser l'intérêt collectif ; etc.).

Dernièrement, le gouvernement a renforcé la portée des contrats de performance en revoyant la système de rémunération des chefs exécutifs. Celui-ci est dorénavant plus souple et incitatif dans le sens où tout en veillant à ce que la performance accrue aille dans le sens des priorités stratégiques du gouvernement et de celles indiquées dans le contrat de performance.

Enfin, la modernisation administrative néo-zélandaise est certainement une des plus avant-gardistes ; il n'empêche que la tâche est loin d'être achevée. Plus d'information comptable et financière permettrait d'imposer aux sociétés commerciales des contraintes similaires à celles du marché des capitaux et de pouvoir mieux mesurer leur rentabilité. En outre, le suivi et le contrôle des résultats des établissements publics doivent encore être améliorés. L'instauration de normes plus transparentes en matière de prestations de services ainsi que la mise à l'épreuve du marché pourraient s'avérer utiles. Enfin, une évaluation plus fine des interventions des pouvoirs publics devrait accentuer les approches novatrices en matière de conception et de fourniture des services publics aux citoyens.

⁷⁹ DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET, Strategic Result Areas for the Public Sector: 1994-1997, 1995.

⁸⁰ STATE SERVICES COMMISSION, Chief Executive Performance Agreement: Proforma and Guidelines 1996-97, 1996.

⁸¹ OCDE, *op. cit.*, 1997, p. 295.

7. La modernisation administrative aux Pays-Bas

Les réformes et tentatives de réforme de l'administration publique néerlandaise ne datent pas d'aujourd'hui. De nombreux efforts ont été déjà réalisés en 1969 avec le Comité Van Veen et en 1975 avec le Comité gouvernemental de l'Allocation interdépartementale des responsabilités de la Coordination qui étaient chargés revoir la répartition des compétences et des responsabilités entre les ministères. En 1981, dans son rapport intitulé « *Eindadvies van de Commissie hoofdstructuur Rijksdienst* », la Commission Vonhoff a été plus loin que la question de la répartition des responsabilités et des compétences entre les ministères⁸². Elle a essayé de voir quels étaient les instruments que le gouvernement pouvait développer afin d'accompagner efficacement les nouveaux besoins de la société et anticiper les changements en donnant la priorité à certaines activités publiques et en supprimant éventuellement certaines autres. Parmi les propositions concrètes formulées par la Commission⁸³, on retrouve déjà les objectifs des derniers programmes gouvernementaux (répartition des activités gouvernementales, décentralisation, création de services plus autonomes, création d'une fonction publique d'Etat, ...). Même si ce rapport n'a pas donné lieu à des changements significatifs, il constitue cependant l'élément moteur d'un nouveau mode de réflexion qui s'est installé progressivement dans l'administration publique néerlandaise.

Les choses ont davantage bougé à partir du moment où les efforts de modernisation ont été placés sous l'égide du Ministère de l'Intérieur. En effet, entre 1982 et 1985, le Bureau d'Etudes⁸⁴ et le Commissaire à la réforme administrative ont collaboré à la préparation d'un certain nombre de recommandations qui loin d'être toutes réalisées dans l'immédiat, n'ont abouti parfois que dix ans plus tard. Dans un contexte de réduction du déficit budgétaire, toutes ces recommandations n'étaient pas de la même importance mais désignaient déjà des priorités qui sont toujours d'actualité :

- décentralisation fonctionnelle au sein des ministères ;
- responsabilisation des cadres en vue d'une meilleure productivité ;
- encouragement à la mobilité des fonctionnaires ;
- amélioration des services publics en général en vue d'améliorer la qualité des prestations administratives et la satisfaction du public ;
- renforcement de la culture managériale et du management administratif par l'intensification de la formation⁸⁵.

Comme les Pays-Bas n'ont pas procédé par une réforme radicale de l'administration publique mais ont élaboré un processus de modernisation administrative progressif, il ressort que durant les années '80, les principales préoccupations du gouvernement néerlandais ont consisté à comprimer le déficit budgétaire et à mieux centrer l'administration centrale sur ses missions.

⁸² Annexe 5, pp.2-3.

⁸³ FRANCOIS A., *Discours d'introduction au Prix Alexis de Tocqueville*, Maastricht, 11 novembre 1993, p 3.

⁸⁴ Le "Project Bureau".

⁸⁵ Création de la "Nederlandse School voor Openbaar Bestuur".

L'accent a également été placé sur la recherche de nouveaux outils, de nouvelles méthodes et surtout de nouvelles structures nécessaires pour l'organisation du gouvernement et la coordination dans la prise de décision, cela explique par conséquent l'attention particulière sur la réduction de la taille du gouvernement et la recherche toujours plus accentuée d'efficacité et d'efficience dans la gestion publique.

Vers la fin des années '80, si toutes les recommandations n'ont pas encore abouti, il n'empêche que d'importants changements se sont produits dans la culture administrative néerlandaise, ce qui a davantage conforté le processus de modernisation durant les années '90.

A partir du début des années '90, tout en respectant les impératifs budgétaires, l'objectif a été d'œuvrer pour plus de cohérence et d'intégration dans la gestion publique et de faire aboutir les grands objectifs de la décennie précédente. Les nouveaux mots d'ordre sont privatisation, dérégulation, décentralisation et normalisation⁸⁶.

Entre 1990 et 1993, plusieurs réformes ont été mises en œuvre. Cela est la conséquence d'une meilleure analyse des missions essentielles de la puissance publique, à une plus large redistribution des tâches et des compétences au profit des autres niveaux de gouvernement et enfin à la pression exercée par l'intégration dans l'Union économique et monétaire⁸⁷. La Commission d'experts a joué un rôle non négligeable dans l'impulsion des réformes. De même, la concertation avec les partenaires sociaux a contribué à instaurer un consensus aussi large que possible sur les grands chantiers à réformer et les mesures à adopter. Finalement, un tel "climat" a favorisé l'émergence d'une véritable culture administrative managériale.

La souplesse dans la mise en œuvre des politiques a été renforcée par la décentralisation. Depuis 1991, le Gouvernement a développé plusieurs initiatives visant à accroître la décentralisation de nombreuses tâches et responsabilités aux municipalités, aux provinces et aux instances régionales. Cette initiative est toujours en cours et l'idée d'une nouvelle organisation administrative a été lancée récemment.

En 1992, parmi les propositions approuvées, la plus importante a été la création d'agences⁸⁸. En tant que composantes du secteur public jouissant d'une marge de manœuvre accrue et de compétences et responsabilités de gestion plus étendues que les départements normaux du secteur public, les agences sont des services semi-privatisés et sont considérées comme le vecteur idéal pour passer d'un système de coût basé sur les ressources à un système fondé sur la réalisation d'objectifs. L'utilisation d'un système de coût basé sur les ressources devait permettre aux agences d'atteindre leurs objectifs de manière plus efficace et plus efficiente.

Les premières agences ont été rendues opérationnelles à partir de 1994 et au fil du temps, on leur a encore octroyé davantage de latitude pour gérer leurs responsabilités et leur budget. Actuellement, on leur demande de faire encore des efforts dans leur gestion budgétaire notamment par l'introduction de la comptabilité d'entreprise.

⁸⁶ Annexe 5.

⁸⁷ OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, OCDE, Paris, 1993, pp. 162-169. Annexe 5, pp. 18-24.

⁸⁸ Cette idée a ses origines dans un rapport intitulé "Vers une gestion tenant mieux compte des résultats" approuvé par le Parlement et le Gouvernement en 1992.

Sur les agences, voir l'étude de cas réalisée par NOMDEN K. :Annexe 5.

Cette dernière⁸⁹ fait partie des dernières innovations du processus de modernisation néerlandais. Introduite en mars 1997, la comptabilité d'entreprise est un modèle de gestion davantage orienté vers les coûts et les résultats que le système actuel basé sur les encaissements-décaissements (comptabilité de caisse). Le gouvernement est d'avis que se fonder sur les coûts (comptabilité d'entreprise) et non sur les dépenses (comptabilité de caisse) renforcera l'efficacité dans la gestion publique. Il part aussi du fait que l'efficacité et l'efficience peuvent être améliorées si les produits fournis par un service gouvernemental ainsi que leurs coûts sont rendus plus visibles. Finalement, seules les agences ont utilisé le système de comptabilité d'entreprise au sein de la fonction publique. Les autres services continuent s'ils le souhaitent à utiliser le système de caisse mais ils sont invités à l'abandonner progressivement.

Un autre point important de la stratégie de réforme néerlandaise est le processus de convergence entre le secteur privé et public ("normalisation") entamé au début des années '90 dans le but de réduire autant que possible les différences existant entre les secteurs privé et public dans le domaine des conditions de travail et des relations professionnelles⁹⁰. Donc, il s'agit de rapprocher autant que possible la gestion du personnel public dans des grands domaines (droit de grève, convention de travail, conflits juridiques, sécurité sociale, régimes de pensions, etc.) de la gestion des travailleurs en secteur privé ainsi que d'organiser un marché du travail beaucoup plus intégré que par le passé. En contrepartie de l'avancée qu'ils ont rendue possible, les syndicats sont passés du pouvoir de consultation à la négociation collective.

Le gouvernement néerlandais a également développé récemment plusieurs initiatives dans le but d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, de favoriser une plus grande accessibilité aux informations administratives et développer l'esprit de prévision. Dans cette optique, le programme gouvernemental intitulé "Retour vers le futur" ("Back to the Future")⁹¹ a été lancé à partir de 1995 et vise l'amélioration de l'accès aux informations et la transparence aux yeux du public. Dans le cadre de ce programme, plusieurs projets ont été lancés dans le but de créer des centres d'information gouvernementaux. Par la suite, ces services ont surtout connu un développement au niveau local étant donné que le programme impliquait une coopération entre les niveaux national et local.

Le Gouvernement développe actuellement des modèles basés sur la "gestion de qualité totale" ("*Total Quality Management*") et la traduction des accords sur la qualité dans des chartes comparables à l'initiative britannique de la "Charte du citoyen" ("*Citizen's Charters*").

Il faut également souligner le rôle important que l'échelon local (municipalités) joue dans la modernisation de l'administration publique des Pays-Bas, sans pour autant nier les responsabilités laissées aux cadres opérationnels et aux politiques. Il s'agit là d'une des grandes particularités de ce processus de modernisation administrative. Les réformes sont décidées au niveau central mais tout en étant supervisées par les décideurs de l'échelon national, les autorités

⁸⁹ Sur la comptabilité d'entreprise, voir : OCDE, *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*, Paris, OCDE, 1997, p. 33.

⁹⁰ Sur la normalisation, voir l'étude de cas réalisée par NOMDEN K. : Annexe 5.

⁹¹ Voir le site internet OCDE :

http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report_97/surveynl.htm : « *The Netherlands : Issues and Developments in Public Management – Survey 1996-1997* ».

locales gardent le droit d'adapter les mesures selon les spécificités du terrain sur lequel elles agissent.

Enfin, la modernisation administrative néerlandaise est originale, progressive et diversifiée dans les domaines concernés. En effet, il n'y a pas de plan global de réforme à l'instar d'autres pays, chaque réforme entamée dans un domaine a ses origines propres. Toutefois, cette caractéristique n'empêche pas la cohérence du processus en lui-même. Même si l'accent est souvent mis sur le rapprochement entre le secteur public et le secteur privé par la privatisation ou la normalisation, il n'empêche que le gouvernement est soucieux de développer une fonction publique efficace et efficiente, comme le témoigne la réforme entamée en 1995 visant la création d'un "Senior Civil Service"⁹².

Etude de cas : Développement de la capacité de gestion des politiques

Le gouvernement est particulièrement attentif à l'amélioration de la gestion des politiques. Cette amélioration doit non seulement porter sur les capacités d'élaboration des politiques mais aussi sur la gestion quotidienne dans les agences et les ministères.

Ainsi, dans le but de développer la capacité d'élaboration des politiques publiques, le gouvernement a lancé plusieurs initiatives dont celle visant à renforcer le rôle des organismes consultatifs dans la préparation des décisions et celle visant à introduire l'approche par la chaîne au sein de l'administration fédérale devant contribuer à l'institutionnalisation et au respect de certaines étapes-clés du processus de préparation des politiques (tels que la politique suivie, la réglementation, les moyens d'application et l'organisation)⁹³.

Le gouvernement a également réorganisé la procédure d'examen interministériel des politiques, dont l'objectif global n'est plus de permettre des économies budgétaires mais de venir en soutien à la réforme des institutions. Cette procédure prévoyait un examen des agences qui devait porter à la fois sur leurs mécanismes de financement et sur leurs formes d'organisation (degré d'autonomie, systèmes de gestion et de comptabilité financière internes). Cet examen a lieu régulièrement selon un cycle annuel. En ce qui concerne les critères aux yeux desquels les agences sont examinées, c'est au Ministère des Finances assisté par un Comité ministériel spécialisé que revient la tâche de formuler des propositions quant aux domaines à examiner. C'est toutefois le gouvernement qui décide en dernier ressort. Depuis 1994, les objectifs de la procédure ainsi que la nature des études ont considérablement changé. Des études en cours examinent, par exemple, la participation accrue des personnes âgées au sein du marché du travail, et l'analyse comparative des institutions du secteur de la santé publique. Cette procédure d'examen joue un rôle important dans la procédure budgétaire, dans l'amélioration des mécanismes financiers et dans la gestion quotidienne des agences.

⁹² Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/nl.htm> : « *Quality and Professionalism* », Focus-On line, december 1996, pp. 8-9.

Sur la création d'une Haute fonction publique, voir l'étude de cas réalisée par NOMDEN K. : Annexe 5.

⁹³ Cette approche a été initialement développée au sein du Ministère des Finances.

Voir le site internet OCDE :

[http://www.oecd.org/puma/focus/compend/nl-fr.htm#l'approche par la chaîne](http://www.oecd.org/puma/focus/compend/nl-fr.htm#l'approche%20par%20la%20cha%C3%AAne)

La modernisation administrative des Pays-Bas figure parmi les plus innovantes en Europe et la plus pragmatique. Bien qu'elle ait développé des solutions particulières en fonction de ses propres besoins, elle propose toutefois une panoplie impressionnante de mesures en matière d'amélioration du management public et travaille davantage par induction que par déduction. Cela lui évite ainsi de tomber dans de grands programmes théoriques qui en fin de compte ne fournissent pas de résultats significatifs.. Ainsi, de par son pragmatisme et le caractère « radical » des mesures adoptées, la modernisation néerlandaise est la plus proche du modèle anglo-saxon de réforme administrative.

8. La modernisation administrative au Portugal

Même si certaines initiatives en matière de réforme administrative ont déjà vu le jour avant la révolution de 1974, cette dernière date fait office de ligne de démarcation dans l'histoire politique portugaise et plus particulièrement dans l'évolution de la gestion publique de ce pays⁹⁴. En effet, la rupture avec le régime dictatorial en place depuis les années '20 a engendré un nouveau processus démocratique et un nouvel état d'esprit davantage centré sur le citoyen. La révolution portugaise a donc incontestablement favorisé les nombreuses réformes de la gestion publique qui ont suivi. L'inscription dans la Constitution portugaise du caractère quasi "obligatoire" de la modernisation administrative témoigne bien de la nouvelle culture administrative qui s'est progressivement développée⁹⁵.

Les réformes adoptées durant cette période et jusqu'en 1985, se sont essentiellement concentrées sur les structures en place et sur l'allocation des ressources et équipements disponibles. Comme dans les autres pays, durant cette période, les réformes administratives étaient étroitement liées à l'assainissement des finances publiques. Globalement, elles visaient plus à améliorer les problèmes de rentabilité et de contrôle des dépenses de l'administration qu'à accroître la qualité des services rendus aux usagers.

Cependant, à partir de la seconde moitié des années '80, une nouvelle évolution s'est opérée dans la conception des réformes administratives. L'administration publique portugaise a été rapidement confrontée à de nombreux changements dans les besoins et les demandes de la société civile. Les nouvelles préoccupations en matière de réforme administrative ce sont centrées tant sur l'amélioration des services rendus aux citoyens, la simplification des procédures administratives, l'accessibilité du public aux informations de l'administration que sur l'introduction des nouvelles technologies d'information et de communication. Ces tendances sont restées les domaines d'intervention de référence des réformes suivantes.

A partir de 1986, le gouvernement a donc réorienté la stratégie de réforme administrative portugaise davantage vers le citoyen. L'orientation principale du programme d'action gouvernemental portait sur le thème : "Les Citoyens d'abord" ("Citizen's First"). Dorénavant, tout en étant considérée comme partie intégrante des ajustements structurels indispensables à l'amélioration globale des performances économiques du pays, la modernisation portugaise s'ordonnerait autour de quatre axes : rapprocher l'administration du citoyen, revaloriser et motiver la fonction publique, améliorer la gestion publique et enfin, simplifier les procédures administratives et lutter contre la bureaucratie.

En 1991, le gouvernement a approuvé un nouveau programme de mesures dans lequel il a accentué les priorités de 1986 sans toucher au fil conducteur de la réforme toujours basée sur la nécessité d'une administration répondant mieux aux attentes des usagers.

Les grands points de ce programme sont donc les suivants :

- l'amélioration de la qualité du service rendu ;

⁹⁴ Annexe 3.

⁹⁵ Voir article 267 de la Constitution portugaise.

- la qualification, la mobilisation, et la revalorisation des fonctionnaires ;
- la construction d'une administration exemplaire pour encourager et stimuler la vitalité et les capacités des acteurs économiques.

Par la suite, le "Plan des grandes options" de 1993 et celui de 1996 ont repris ces options en insistant toujours plus sur la qualité des services rendus. Plusieurs initiatives ont été conduites au niveau tant global que sectoriel comme par exemple la Journée nationale de Débureaucratiation, des plans de modernisation sectoriels, la création des banques de données INFOCID et INFOJUR⁹⁶.

Finalement, selon un des derniers sondages en date réalisé au Portugal⁹⁷, l'image des services publics aux yeux des citoyens est positive en ce qui concerne l'accueil, la compétence, l'honnêteté, les installations et l'organisation mais négative en ce qui concerne la rapidité, l'information, la bureaucratie et surtout les coûts. Dans l'ensemble, on ne peut pas dire que les résultats des réformes entreprises soient tous optimaux. Néanmoins, en considérant la période sur laquelle les progrès ont été réalisés, il est évident que le changement de culture opéré dans l'administration publique portugaise est remarquable. Même si les citoyens ne sont pas toujours satisfaits par les réformes entreprises, il n'en est pas moins qu'ils soutiennent les réformes administratives, voire même les exigent. De plus, conscients de la place qu'occupe le secteur public dans la société, la réforme de l'administration publique est considérée comme partie intégrante des ajustements structurels indispensables à l'amélioration globale des performances économiques.

ETUDE DE CAS : LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT À LA MODERNISATION ADMINISTRATIVE

Pour lancer une réforme de cette envergure, il fallait avant tout mettre en place une structure capable de faire face au défi. C'est dans cette optique qu'a d'abord été créé le Secrétariat pour la modernisation administrative (SMA) en 1986 dans le giron du Département du Premier Ministre. Le SMA était chargé de mener une stratégie politique de changement en promouvant graduellement la modernisation et les réformes globales à l'intérieur des départements sans leur imposer des solutions toutes faites.

Après le lancement du SMA, il fallait procéder au recrutement de ses membres et former un groupe de personnes chargées de diriger la réforme du point de vue administratif et technique. Ces personnes doivent être en quelque sorte les gardiens du processus de réforme puisqu'ils sont censés fournir continuellement les impulsions nécessaires pour relancer les réformes. Choisis de manière très sélective, ils sont une vingtaine dont plus de la moitié sont de véritables experts. Tous animés par une grande ouverture sur l'extérieur et une prédisposition pour le travail de groupe, ils sont indépendants de tous partis politiques. Une fois le SMA et la "Team" bien

⁹⁶ MISSION FOR THE INFORMATION SOCIETY, *The Green Paper on The Information Society in Portugal*, 1997, Ministry of Science and Technology, 1997, 110 p.

⁹⁷ PIRES M-T., *La modernisation administrative au Portugal : le présent et l'avenir*, in CLAISSE A. et MEIRINGER M.C., « Les politiques de modernisation administrative : constats et projets », Institut International des Sciences administratives, Bruxelles, 1997, pp. 211-228

installés, le processus de modernisation dispose donc d'une bonne structure pour mener à bien leurs travaux⁹⁸.

En ce qui concerne la stratégie de réforme à proprement parler, le SMA a essentiellement mis l'accent sur deux éléments. D'une part, développer un programme sélectif de réforme visant uniquement à solutionner les problèmes majeurs et en espérant que par un effet boule de neige, les éventuels changements introduits dans les principaux domaines auraient des répercussions dans les autres secteurs. D'autre part, le SMA a placé le problème de la visibilité de la réforme au premier rang. Alors que les réformes précédentes étaient perçues comme opaques et mal connues des citoyens et des parlementaires eux-mêmes, ce qui finalement les rendaient impopulaires, le SMA a opté pour la transparence du processus de modernisation dans le but d'accroître la crédibilité de la société civile dans la réforme et par là d'avoir son soutien. C'est notamment dans ce but que les "Journées nationales de débureaucratization" ou encore les "Fora pour l'administration citoyenne" ont été mises en place⁹⁹. Ainsi, en informant continuellement les citoyens ainsi que les entreprises sur les progrès réalisés, cela crée en quelque sorte une pression externe qui joue sur le processus de modernisation et l'oblige à aller de l'avant.

Globalement, la réforme administrative portugaise se veut permanente, progressive, décentralisée et sélective. Elle doit impérativement rendre l'administration plus efficiente et plus prestigieuse afin d'apporter un plus qualitatif dont les valeurs sont basées sur un idéal du service public concourant au développement de toute la communauté¹⁰⁰. Cette stratégie a permis notamment la création de services publics modernes à l'écoute du client et plus efficaces dans leur rapport avec eux¹⁰¹. De même, les services publics ont développé une meilleure connaissance du client à la fois sur les plans qualitatifs et quantitatifs sans oublier la mise au premier plan de la défense des droits du citoyen et le développement de sa participation aux processus de décision et de transfert administratif. La formation professionnelle et l'introduction progressive des technologies de l'information n'ont pas non plus été écartées¹⁰².

En ce qui concerne les fonctionnaires, les modes de rémunération ont été revus et le statut de la fonction publique a été actualisé. Au cours des dernières années, avec la venue au jour d'un système plus efficace de règlement des dépenses publiques, l'administration y a gagné beaucoup en termes d'efficacité et d'image¹⁰³.

⁹⁸ Annexe 3, pp. 11-12

⁹⁹ Sur ces initiatives, voir les fiches descriptives réalisées par CORTE REAL I. : Annexe 3.

¹⁰⁰ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/governance/surveys/pubs/report97/surveypt.htm> : « *Issues and Developments in Public Management : survey 1996-1997 on Portugal* »

¹⁰¹ ALPOGE A. & DACIER L., *Putting Citizen's First : Portuguese experience in Public Management Reform*, Paris, OCDE, Paper n°13, 1996.

¹⁰² Sur les mesures prises durant la période 1987-1998, voir : Annexe 3, pp. 20-30

¹⁰³ OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 311-317.

Le Secrétariat à la modernisation et le groupe d'experts ont joué un rôle fondamental dans la modernisation administrative au Portugal. Outre le travail qu'ils ont réalisé sur le terrain, ils ont fait office de véritable vecteur de la réforme car ils l'ont relancée à chaque fois. Ils constituent une valeur constante dans le processus de réforme. Il apparaît également que le processus de réforme portugais a été lent à se mettre en place mais à présent, il est arrivé à maturité¹⁰⁴. En associant tous les acteurs de la vie publique aux opérations, le gouvernement a fourni un soutien d'une grande valeur aux responsables de la modernisation.

¹⁰⁴ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvrnence/general/pubs/Portugal/summary.htm> : « *Putting Citizen's Firts : Portuguese Experience in Public Management Reform – Executive Summary* ».

9. La modernisation administrative au Royaume-Uni

Depuis 1979, le secteur public britannique a connu d'importantes réformes. De nombreuses initiatives ont touchés à chaque domaine d'activité, incluant le gouvernement central, le Service national de santé et le gouvernement local¹⁰⁵.

Au début des années '80, le gouvernement britannique s'est lancé dans une vaste opération de responsabilisation des fonctionnaires de haut niveau en introduisant "l'initiative de gestion financière" (Financial Management Initiative –FMI). Le FMI avait pour but d'une part, de garantir que quel que soit le niveau hiérarchique, les cadres disposent d'objectifs clairs et de moyens adéquats leur permettant de mieux évaluer leurs résultats et leur performance, et d'autre part, de développer l'information sur les coûts des politiques afin de faciliter leur évaluation¹⁰⁶. Malgré l'utilisation de cette opération par le gouvernement à des fins de réductions des effectifs, le FMI a été une réussite à de nombreux égards. Cette initiative a permis notamment d'élargir la vision du management de la haute administration, d'appréhender l'ensemble des coûts des programmes des départements et enfin de développer une évaluation rigoureuse des résultats obtenus¹⁰⁷.

En 1988, le gouvernement britannique s'est lancé dans une réforme organisationnelle de l'administration intitulée "*Prochaines étapes*" ("*The Next Steps*") en créant des agences au sein des ministères. Si cette réforme a été initiée sous Margaret Thatcher, elle s'inscrit néanmoins dans une longue histoire de réforme administrative qui remonte au "*Rapport Fulton*" de 1968¹⁰⁸. Ce rapport défendait déjà la nécessité de doter les administrations d'objectifs et de mesurer les résultats. Un autre moment fort a été le rapport de 1988 "*Améliorer la gestion au sein du Gouvernement : les prochaines étapes*" ("*Improving management in Government : The Next Steps*") qui a jeté toutes les bases de la réforme. Ce rapport soulignait également la nécessité de doter les administrations d'objectifs clairs, mesurables et contrôlés. C'est à partir de ce dernier que les grands changements en cours sont apparus. La démarche a été plus inspirée par un souci de modernisation des méthodes de gestion que par la volonté de changer les statuts : les agences ne sont pas des établissements publics mais demeurent des structures ministérielles à part entière. Composante essentielle de la réforme, une Charte du Citoyen ("*The Citizen's Charter*") a également été créé en 1991 afin de développer une vision axée sur les attentes des citoyens au sein des services administratifs.

Tout au long des années '90, le gouvernement britannique a investi ses efforts dans la modernisation des services publics afin de les préparer au 21^{ème} siècle. Convaincu que le public a droit à des services de qualité, commodes et coordonnés, reliés aux nouvelles technologies de l'information, axés sur les usagers et fournis dans toute circonstance de manière serviable et

¹⁰⁵ COWPER J. & SAMUELS M., *Performance Benchmarking in the Public Sector : the United Kingdom Experience*, OECD-PUMA, 1997, 42 p.

¹⁰⁶ METCALFE L. & RICHARDS S., *Improving Public Management*, Oxford, Sage Publications, IEAP/EIPA, 1987, pp.187-190.

¹⁰⁷ OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 178-179.

¹⁰⁸ TROSA S., *Moderniser l'administration : comment font les autres ?*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1995, pp. 67-78.

efficace, le gouvernement a modernisé récemment (1997) les initiatives majeures des dernières années et les a complétées par de nouvelles mesures là où de nouveaux besoins sont apparus.

Il en a été ainsi de la Charte du citoyen¹⁰⁹. Même si de nombreux efforts ont été faits depuis le début des années '80, le programme de charte s'est essouffé. Le gouvernement a donc établi un questionnaire sur les chartes des citoyens en place et l'a envoyé à 431 organisations dont 239 ont renvoyé leur réponse. C'est à partir de cette enquête que le gouvernement a investi dans un nouveau programme baptisé "*Service First*"¹¹⁰. Il est orienté vers les besoins véritables des utilisateurs et dirigé à la fois par les usagers et par les agents qui sont en contact directs avec eux. Il s'agit donc d'un programme basé sur un vrai partenariat entre les utilisateurs et les usagers et entre les fournisseurs de services. Il fait partie intégrante du programme gouvernemental pour un meilleur gouvernement ("*Better Government Initiative*"). Plus concrètement, "*Service first*" insiste sur le développement de 4 grands principes que les services publics doivent respecter :

- accroître les responsabilités par une nouvelle base légale devant permettre au public de mieux connaître l'administration publique et d'améliorer l'accès des usagers aux informations de l'administration ;
- améliorer la qualité notamment en instaurant un examen régulier des chartes existantes, en créant de nouvelles chartes et de nouvelles pratiques de qualité ;
- accroître l'efficacité des services en redéfinissant les priorités de l'action des services publics et en améliorant l'organisation du travail ;
- développer le travail interdépartemental en encourageant le partenariat entre les services fournisseurs.

Un nouveau Code de la fonction publique ("*Civil Service Code*") est entré en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1996. Il fournit un état clair et concis des responsabilités des fonctionnaires. Il reprend notamment les termes et conditions du statut des fonctionnaires et réaffirme l'importance de l'intégrité et la loyauté requises aux fonctionnaires à l'égard du gouvernement. Cela implique qu'ils ne peuvent décevoir ni le Parlement, ni le public, et qu'ils ne peuvent pas faire un mauvais usage de leur position officielle. Le Code prévoit aussi un droit d'appel à la Commission indépendante de la Fonction publique en matière de conduite ou de conscience, si le problème ne peut être résolu au sein du département en question.

Un nouveau corps de hauts fonctionnaires ("*Senior Civil Service*") a été créé le 1^{er} avril 1996, abolissant l'ancienne classification. Le nombre de fonctionnaires se situe en-dessous de 3.000 membres. Le nouveau *Senior Civil Service* est principalement composé de *Senior managers* et de conseillers ("*advisers*") qui, bien qu'étant employés et dirigés par leur propre département, ont un sentiment d'appartenance très prononcé au *Senior Civil Service*. Cela n'exclut pas la possibilité d'une large compétition pour tous les postes vacants de la haute fonction publique.

¹⁰⁹ Voir le site internet de l'initiative "The Citizen's Charter" :

<http://www.servicefirst.gov.uk/response/bk6toc.htm> : « *The Citizen's Charter – A Consultation exercise : the Government's response* », 25 p.

¹¹⁰ Voir le site internet de l'initiative "Service First" :

<http://www.servicefirst.gov.uk/sfirst/bk1sum.htm> : « *Service First – The New Charter Programme* », 35 p.

Récemment, 30% des postes vacants au sommet des trois derniers rangs de la fonction publique ont été rendus publics en dehors des seuls membres de la seule fonction publique.

En matière de formation des fonctionnaires et de développement de la fonction publique, un rapport intitulé “*Development and Training for Civil Servants : A Framework for Action*” a été publié le 1^{er} juillet 1996¹¹¹. Il s’agit d’un nouveau programme pour la formation des fonctionnaires et le développement de la fonction publique. L’élément-clé consiste à croire et à investir dans les gens, le “standard national” pour les organisations qui prennent au sérieux la formation et le développement de leur personnel. Le gouvernement s’est fixé comme objectif pour l’an 2000 que tous les fonctionnaires soient employés dans des organisations reconnues comme “*Investors in People*”¹¹².

En ce qui concerne la réforme de la gestion budgétaire et financière, le gouvernement a introduit un plafond dans les dépenses publiques et a concentré les ressources sur les activités nécessaires. Le gouvernement entend aussi favoriser les choix, la compétitivité et les forces du marché dans la fourniture des services. Les instruments-clés de la nouvelle gestion financière sont l’initiative financière privée (“*Private Finance Initiative*”)¹¹³, la privatisation, les contrats stratégiques extérieurs, l’étude de marché, le développement de relations consommateurs-fournisseurs, les marchés internes, les indicateurs de performance des services, valoriser le planning stratégique et enfin, l’évaluation des politiques.

En ce qui concerne les agences et la problématique de leur performance, chaque année, la gestion des performances des agences fait l’objet d’un examen approfondi qui est publié dans la “*Next Steps Review*”. Depuis 1996, la *Next Steps Review* fournit une analyse et un rapport des progrès réalisés par les 124 agences d’exécution qui opèrent dans la cadre du programme “*Next Steps*”. Pour la période 1996-1997, les résultats sont globalement satisfaisant puisque en moyenne les agences ont réalisés 75 % des objectifs qu’elles s’étaient fixés (par rapport à 1993-1994 – 80 %), certaines agences ont atteint tous les objectifs qu’elles s’étaient fixées (12 %). Certes, il y a encore bien des aspects de la performance des agences qui doivent être améliorés, néanmoins la préoccupation centrale du gouvernement reste axée sur la fourniture de services de qualité au citoyen¹¹⁴.

Etude de cas : le lancement de l’initiative “Prochaines étapes” (“The Next Steps”)

En 1988, nommé officiellement par le Premier ministre Chef de projet interministériel de la modernisation de la cellule d’efficacité (“*Efficiency Unit*”) au sein du *Cabinet Office*¹¹⁵, Peter Kemp a été chargé de diriger le projet de réforme “The Next Steps”. En 1991, quelques 30 agences d’exécution et une agence du ministère de la Défense étaient déjà en place.

¹¹¹ Voir le site internet du gouvernement britannique :

<http://www.hmsoinfo.gov.uk/hmso/document/dtcs/develtra.tra> : « *Development and Training for Civil Servants : A Framework for Action* », July 1996.

¹¹² OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 329-339.

¹¹³ Sur l’initiative de gestion financière, voir :

¹¹⁴ CABINET OFFICE, *Modernising Government*, London, The Stationery Office, march 1999, 45 p.

¹¹⁵ STEVENS A., *Royaume-Uni : les agences d’exécution et leur impact sur le Civil Service*, in *Revue française d’administration publique*, n°55, juillet-septembre 1990, pp. 485-495.

Dans le rapport de départ *“Improving Management in Government : the Next Steps”*, les membres de *“l’Efficiency Unit”* avaient attiré l’attention du gouvernement principalement sur trois recommandations :

- la création d’agences d’exécution, responsables de la mise en œuvre des politiques publiques dans le cadre d’orientation et avec des ressources définies par le ministère concerné ;
- la mise à disposition de personnel qualifié et disposant de l’expérience requise en vue de la prestation de services ;
- et enfin, la désignation d’un secrétaire permanent à temps plein en vue d’assurer la mise en œuvre des changements nécessaires.

Le terme “agence” a été retenu pour désigner une unité opérationnelle fournissant des services pour le compte du gouvernement. Le principe de l’agence consiste à accorder plus d’autonomie au service moyennant plus de responsabilité¹¹⁶. Le service se voit assigner des missions et des objectifs opérationnels chiffrés et tous les ans, l’agence doit rendre des comptes ainsi que la preuve de l’atteinte ou non des objectifs à son ministère de rattachement, au ministère des Finances et au *Cabinet office* (administration du premier ministre). Tous les résultats sont publics et publiés. En plus, une évaluation plus approfondie des activités de l’agence est réalisée tous les trois ans par laquelle au-delà des objectifs, la qualité et l’opportunité de ces derniers sont également examinés¹¹⁷.

En ce qui concerne le caractère directif de la réforme, la charte du citoyen (*“Citizen’s Charter”*) a joué un rôle important puisque le service de la charte du citoyen (*“Citizen’s Charter Unit”*) s’était rendue compte qu’il n’existait pas, hormis une forte pression politique, d’incitation puissante pour prendre en compte les attentes des clients. En outre, il est apparu qu’aucune administration centrale n’était porteuse de cette vision.

Les 6 principes de la charte des citoyens sont : les attentes ; l’information et l’ouverture ; le choix et la consultation ; la courtoisie et l’entraide ; bien faire les choses ; et le rapport qualité-prix.

A présent, il y a 42 chartes principales qui couvrent tous les points-clés des services publics et qui prennent en compte la fourniture de services de qualité que le citoyen est en droit de demander et de recevoir. Il y a plus de 8.000 chartes locales couvrant les fournisseurs de services locaux tels que dans les forces de polices et les services d’incendie.

En termes de stratégie, la réforme a été fondée sur deux axes. Le premier est l’instauration des agences qui représentent le volet “autonomie” de la réforme puisqu’elles laissent une marge d’organisation importante aux managers. Le second axe est représenté par la charte du citoyen qui constitue le volet “directif” de la réforme à travers lequel le gouvernement force les services à suivre une certaine évolution et à atteindre des objectifs dans un certain laps de temps.

La diligence apportée à la mise en œuvre de ces mesures ainsi que l’absence de conflits politiques ont surpris de nombreux observateurs. Indépendamment de ces facteurs, il est certain

¹¹⁶ HOGWOOD B. W., JUDGE D., MC VICAR M., *Agencies, Ministers and Civil Servants in Britain*, Glasgow, University of Strathclyde, march 1999, 18 p.

¹¹⁷ Sur les résultats de l’opération “Prochaines étapes”, voir : CABINET OFFICE-OFFICE OF PUBLIC SERVICE, *Next Steps Report 1997*, Government Information Service, march 1998, 60 p.

que la rapidité avec laquelle les mesures ont été mises en œuvre reflète aussi le fait que les recommandations du rapport « *Next Steps* » ont été perçues comme le prolongement d'un processus de transformation déjà engagé.

En fin de compte, en lançant cette réforme, le gouvernement a joué à la fois sur l'organisationnel et surtout sur le psychologique puisque l'appellation "agence" n'était pas nouvelle en soi, il a estimé cependant qu'en donnant une nouvelle appellation à ces structures, se développerait un sentiment d'appartenance à une entité (l'agence) et de ce fait cela provoquerait un impact psychologique plus important.

Le bref survol de l'état de la modernisation administrative au Royaume-Uni permet de dégager quelques grands principes : par le fait d'aller vite (première agence créée en 6 mois), de donner un nouveau nom aux services déconcentrés (agences), d'assurer un marketing intensif de la réforme, les agences ont acquis une réalité incontestable tant pour les managers que pour les fonctionnaires. De plus, le fait de lancer simultanément une grande réforme du secteur public et de mettre "médiatiquement" l'accent sur les droits des citoyens à travers la *Citizen's Charter* a été une manœuvre très habile. Finalement, le processus de modernisation administrative britannique est loin de s'estomper puisque le gouvernement et les hauts fonctionnaires réinjectent sans cesse un nouveau souffle dans le processus de modernisation, les derniers programmes "*Service First*" et "*Development and Training for Civil Servants*" en sont les témoins.

10. La modernisation administrative en Suède

Le “modèle suédois” a rayonné dans le domaine de la gestion publique et dans la conception du rôle de l’État jusqu’au milieu des années ’70, notamment à travers son modèle de séparation entre la conception des politiques (ministères) et la gestion des politiques (agences). Ensuite, le gouvernement suédois a dû faire face à un certain nombre de dérèglements de la gestion publique : croissance non maîtrisée des dépenses, perte de contrôle des activités de plus en plus nombreuses des administrations publiques et enfin, poids étouffant des prélèvements publics sur un secteur privé en phase d’internationalisation accélérée¹¹⁸.

Face à ces défis, le “modèle suédois” est apparu dépassé et déconsidéré par rapport au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. A partir du début des ’80, la Suède n’a pas choisi pour autant une véritable stratégie de rupture mais plutôt une stratégie de réforme de la gestion publique et des administrations à partir d’un certain nombre d’enjeux relevés dans l’évolution de l’administration : le poids du déficit budgétaire ; la perte de contrôle et de capacité de pilotage des organes publics ; les problèmes de qualité et d’adaptation au marché ; une concurrence plus dynamique avec le secteur privé ; et enfin, un enjeu de motivation, principalement dû à la “crise de moral” que bon nombre de managers traversaient alors.

La mise en évidence de ces problèmes au début des années ’80 a été rendue possible grâce au renforcement d’une catégorie de leaders d’opinions issus du management privé et mettant fortement en cause le modèle bureaucratique suédois. Cette dénonciation des dysfonctionnements a poussé le gouvernement à l’action.

La stratégie élaborée pendant plusieurs années et exposée par le “Gouvernement Palme” en 1985 est une stratégie de changement dont l’objectif est de faire évoluer le mode de fonctionnement du système de gestion publique sans altérer profondément l’économie globale. Le choix de cette stratégie s’explique en grande partie par la continuité politique suédoise et l’importance de certaines valeurs sociales qui empêchent toute profonde remise en cause du système¹¹⁹.

Cela explique pourquoi les idées de privatisation et de dérégulation portées au premier plan par l’expérience britannique ont été sinon rejetées, laissées au second plan. En revanche, l’idée-force du gouvernement suédois a consisté à amener au sein des administrations publiques suédoises les ferments de changements qui ont fait la réussite du secteur privé. Cette idée-force vise donc à introduire au sein de l’administration suédoise les éléments suivants :

- la notion d’orientation vers le client/consommateur et donc la qualité des services prestés ;
- la notion de management décentralisé du processus de production des services autour d’objectifs clairs ;
- la volonté d’améliorer les systèmes de contrôle et de pilotage afin d’améliorer la définition des stratégies ;

¹¹⁸ CROZIER M., *Comment réformer l’Etat ? Trois pays, trois stratégies*, Paris, La Documentation française, 1988, pp. 27-35

¹¹⁹ DAHLBERG L.& ISAKSSON C., *The Implemntation of Benchmarking from a Swedish Perspective*, Paris, OCDE, 1998, 20 p.

- l'instauration de méthodes de management souples et participatives applicables à des situations individuelles plus motivantes et plus évolutives.

Cette réforme s'est concrétisée à travers toute une série de mesures qui vers la fin des années '80, ont connu un succès considérable et qui ont permis à la Suède de regagner sa position de leader en matière de gestion publique.

Cependant, au début des années '90, la situation économique de la Suède s'est à nouveau détériorée, résultat des déficits successifs des finances publiques et d'une augmentation massive de la dette publique¹²⁰. Confronté à une nouvelle crise, le gouvernement a entrepris une modernisation en profondeur des services publics.

Plusieurs mesures ont vu le jour et d'importants efforts ont été déployés dans tous les domaines de la gestion publique. En raison des difficultés économiques, la réforme du processus budgétaire a fait l'objet d'une attention et de mesures particulières. Un nouveau modèle de budget a été introduit¹²¹. Désormais, le Parlement doit d'abord décider du niveau général des dépenses et ensuite déterminer la répartition. Les propositions de budget du gouvernement doivent s'inscrire dans un budget limité de dépense pour le secteur public. Ce budget plafonné est défini en terme nominal établi pour trois ans et couvre l'entièreté du secteur public.

Un nouveau système d'évaluation a été introduit au sein de l'administration centrale. La Commission de la gestion publique a été chargée d'évaluer les modes d'organisation et de contrôle au sein de l'administration centrale. Les résultats de ce travail ont été présentés dans un projet de loi sur la gestion publique intitulé "*Central Government Administration in the Citizen's Service*". Le gouvernement y a défini de manière très détaillée le travail à réaliser afin de développer l'administration du gouvernement central. Le point central de ce projet de loi concerne les possibilités d'améliorer la qualité de l'administration centrale et de tester les compétences des employés dans ce secteur.

En ce qui concerne la capacité de décision au sein de l'administration, en accord avec le projet de loi sur la gestion publique, le gouvernement a développé une panoplie de mesures destinées à rendre l'administration centrale accessible aux citoyens, soutenant l'activité des entreprises et respectée dans la coopération internationale. Ces mesures visent principalement la concentration des activités du gouvernement central ; le développement des compétences afin de favoriser un travail de qualité au sein des agences; une performance accrue ; et une fourniture efficace des informations à travers la création de réseaux facilitant l'échange des expériences.

Afin d'assister le gouvernement dans la mise en œuvre de son programme pluriannuel, une agence spéciale pour le développement de la qualité et des compétences de l'administration a été instituée¹²².

¹²⁰ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98swe.htm> : « *Issues and Developments in Public Management : 1998 country report on Sweden* »

¹²¹ DAHLBERG L. & ISAKSSON C., *op. cit.*

OCDE, *La procédure budgétaire en Suède*, Paris, OCDE (98-5), 1998, 35 p.

¹²² Sur cette agence, voir le site internet du gouvernement suédois :

<http://www.statskontoret.se/stkeng.htm> : « *Swedish Agency for Administrative Development* », 3 p.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, le gouvernement adopté des mesures spécifiques concernant les dirigeants du secteur public et défini une stratégie de recrutement, d'intégration, de formation continue en matière de direction et de mobilité des hauts fonctionnaires. Cette politique concerne principalement les responsables des organismes publics nommés par le gouvernement. Les autres nominations, en particulier celles des directeurs généraux adjoints, doivent être déléguées aux organismes publics.

Le gouvernement a également développé un programme d'action visant à intensifier et à développer les contacts entre les ministres et les responsables des organismes publics en instituant à intervalles réguliers un dialogue sur les objectifs et les résultats. Ce programme constitue un moyen de contrôle non négligeable sur les organismes publics dans le cadre des nouvelles procédures budgétaires¹²³.

En matière de gestion de la performance, les expériences étrangères prouvent que les réformes concernant la gestion par les résultats sont nécessaires et que les nouvelles formes de contrôle ont fourni une meilleure base pour les activités contrôlées par le gouvernement. La gestion par les résultats a eu un très grand impact en Suède. Plusieurs applications à grande échelle de la gestion par les résultats sont actuellement à l'essai notamment pour les dotations administratives des agences.

En ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information, le gouvernement a formulé quelques grands défis auxquels l'administration publique suédoise doit faire face et a arrêté le type de système que l'administration suédoise doit progressivement développer¹²⁴ :

- une infrastructure électronique ouverte ;
- des systèmes d'information efficaces ;
- une vision d'ensemble de tous les secteurs ;
- de nouvelles formes de collecte et de dispersion de l'information ;
- la prise en considération des exigences liées à la construction européenne ;
- et enfin, des exigences concernant la sécurité et la protection de l'individu.

Etude de cas :

la mise en place d'une gestion décentralisée du personnel au sein des agences¹²⁵

Depuis le début des années '90, la structure des agences a été revue à de nombreuses reprises et de nombreuses mesures ont été prises par le gouvernement dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience des agences suédoises. A titre d'exemple, depuis 1990, quelques 160 agences ont ainsi été fermées et 100 nouvelles ont été ouvertes. 99 % des salariés du secteur de l'État travaillent maintenant dans des agences exécutives, et 1 % seulement dans les ministères,

¹²³ OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 341-350.

¹²⁴ Sur les défis que l'administration suédoise devra surmonter, voir : SWEDISH AGENCY FOR ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT, *Copying with the Year 2000 : the Situation in Swedish Agencies and Important Functions in Society*, March 1998, 22 p.

¹²⁵ OCDE, *op.cit.*, 1997, pp. 343-344.

Ces chiffres impliquent une gestion du personnel totalement décentralisée.

En 1996, une évaluation effectuée sur les transferts de compétences en matière de gestion du personnel a montré que ce processus avait favorisé une gestion plus efficace du personnel. On s'est toutefois aperçu que l'amélioration de l'efficacité dépendait fortement d'un suivi des performances. Fin 1997, le Ministère des Finances a donc mis en place un système de suivi. On a rappelé aux agences qu'elles ont pour objectif d'obtenir des résultats spécifiques et que leur politique du personnel doit aller dans ce sens.

Elles sont désormais tenues d'élaborer chaque année des rapports sur les objectifs de leur politique du personnel et d'indiquer les qualifications actuelles de leurs agents, leur mobilité, leurs salaires, etc. Ce système de rapports permet au gouvernement d'apprécier les objectifs que se fixent les agences en tant qu'employeur, puisque depuis 1994, le gouvernement leur a confié la responsabilité du rôle d'employeur collectif.

En 1994, le gouvernement a restructuré l'agence suédoise pour les employés du gouvernement en une agence formée, dirigée et financée par les autres agences du gouvernement. La conséquence de cette restructuration est qu'ainsi le gouvernement et le Parlement n'ont plus d'influence directe sur le contenu des accords collectifs établis à propos de la fixation des salaires et du statut des fonctionnaires du gouvernement.

Bref, les changements dans le secteur public ont été rapides, particulièrement depuis le début des années '90. Les demandes pour une modernisation et une plus grande économie ont aidé à apporter les changements majeurs dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat beaucoup plus vite que jamais auparavant.

Une partie de ce travail a consisté à trouver les formes adéquates d'exercice des activités de l'Etat. Les agences ont été retenues comme représentant la formule idéale et dans les cas exceptionnels, les petites compagnies ou les associations sans but lucratifs doivent également servir de modèle.

La Suède a été fortement marquée par les nombreuses crises économiques qui ont traversé le pays. Elle a cependant fait preuve d'un volontarisme à toute épreuve pour revenir au top de la gestion publique. Alliant continuité politique, New public Management et réalisme budgétaire, les gouvernements suédois ont énormément investi dans les agences suédoises et dans la réforme budgétaire et financière. Les résultats semblent plus que positifs.

11. La modernisation administrative en Suisse

La Suisse n'appartient certainement pas au peloton de tête des pays OCDE qui ont déployé les efforts les plus intenses pour réformer leur administration publique. La tradition de consensus politique et les stratégies de réformes fortement décentralisées l'expliquent en grande part. Ce n'est que dernièrement, confronté aux difficultés financières grandissantes et prenant conscience de l'évolution de la situation du pays sur la scène internationale que le gouvernement helvétique a reconnu la nécessité d'investir et de procéder à des réformes¹²⁶.

Sans remonter trop loin dans les réformes entreprises, les projets-pilotes lancés à partir de 1989 ont sans aucun doute constitué un grand changement dans l'administration fédérale¹²⁷. Cette réforme était essentiellement basée sur l'idée du "controlling" c'est-à-dire une méthode de travail qui permet l'organisation d'un suivi optimal de la gestion afin d'aider les responsables à intervenir à temps là où c'est nécessaire.

Par la suite, le gouvernement a développé plusieurs initiatives répondant aux principales préoccupations du début des années '90 : moderniser l'administration en vue de rendre des services de qualité et de plus de dynamisme ; renforcer la coordination gouvernementale ; fournir une information plus transparente et plus accessible à la fois pour le gouvernement et pour le citoyen ; et évaluer l'impact des processus administratifs et législatifs. Ainsi, dans le prolongement des analyses et débats organisés sur la réforme du gouvernement et de l'administration au début des années 1990, le Conseil fédéral a décidé, dans un premier temps, de réorganiser le fonctionnement du gouvernement et de l'administration dans le cadre constitutionnel en place. Dans un second temps, le Conseil examinera des modèles gouvernementaux alternatifs ou complémentaires.

En 1993, le Conseil fédéral a présenté un projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Les principaux changements proposés par cette loi consistaient : à renforcer la capacité de direction du Conseil fédéral ; à transférer du Parlement au Conseil fédéral la compétence d'organisation de l'administration fédérale ; à permettre d'appliquer à l'administration les principes du New Public Management (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire; GMEB) ; et enfin, à mettre en place des secrétaires d'Etat supplémentaires dans la direction de l'administration. Ce dernier point a rencontré une telle opposition qu'il a fait échouer la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) en référendum populaire en juin 1996.

Poussé par le besoin d'assainir les finances publiques fédérales, la même année, le Conseil fédéral a néanmoins soumis au Parlement une version révisée dans laquelle les dispositions contestées étaient supprimées. La LOGA a été adoptée par le Parlement au cours du printemps

¹²⁶ SCHEDLER K. & KELLER F., *La réforme des entreprises publiques suisse : la Suisse*, Paris, OCDE, 1999, pp. 1-2

¹²⁷ OCDE, *Evolutions dans la gestion publique – Examen 1993*, OCDE, Paris, 1993, pp.199-202.

1997 et elle est entrée en vigueur le 1er octobre 1997¹²⁸. Cette loi remplace la loi sur l'organisation de l'administration de 1978.

Les réformes contenues dans la loi visent principalement à modifier le paysage de l'administration en introduisant les changements suivants :

- la recomposition des portefeuilles des membres du Conseil fédéral ;
- la passation des premiers mandats de prestations ;
- l'introduction sectorielle des principes de la nouvelle gestion publique ;
- et l'adaptation des grands ministères et des instances de contrôle aux restructurations et aux nouvelles méthodes de travail issues de la réforme.

Globalement, divers travaux de réforme sont en cours au niveau fédéral comme au niveau cantonal¹²⁹. Ils concourent à rendre l'administration plus rentable, plus performante, moins coûteuse tout en faisant en sorte qu'elle remplisse mieux sa tâche au service du public.

Les réformes entreprises au niveau fédéral sont toutefois à considérer dans un contexte plus large. Il s'agit : de la révision totale de la Constitution fédérale ; de la réforme du gouvernement et de l'administration ; du projet "*gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire*" (*GMEB* - testé sur des offices pionniers) ; de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les Cantons ; du désengagement de l'Etat dans certains secteurs qui étaient jusqu'ici les siens¹³⁰.

La révision totale de la Constitution fédérale comprend trois étapes : la mise à jour de la Constitution, la révision des droits populaires et enfin, la réforme de la justice. La consultation à propos de la révision totale de la Constitution a connu un succès inattendu puisque environ 10.000 citoyens et 500 organisations ou associations ont participé à la discussion. Le contenu des deuxième et troisième étapes est contesté, raison pour laquelle elles ont été dissociées de la première.

En ce qui concerne plus précisément la réforme de l'Etat fédéral, de son gouvernement et de son administration, le Conseil fédéral entend renforcer le rôle d'exécutif suprême de la Confédération helvétique, et en particulier, de renforcer le fonctionnement du Collège gouvernemental qu'il représente.

Ce vaste projet comporte deux phases : la première consiste à réorganiser le pouvoir exécutif fédéral (réforme du gouvernement et de l'administration, RGA) et la seconde à redéfinir le partage des compétences entre les pouvoirs fédéraux législatif, exécutif et judiciaire (réforme de la direction de l'Etat).

¹²⁸ *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*, Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 21 mars 1997 (État le 16 septembre 1997).

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), Conseil fédéral suisse, 25 novembre 1998 (État le 30 mars 1999).

¹²⁹ Voir le site internet OCDE :

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98schf.htm> : « *Issues and Developments in Public Management : Survey 1998 on Switzerland* », pp. 1-8

¹³⁰ Voir le site internet officiel du Conseil fédéral helvétique :

<http://www.admin.ch/ch/f/rvr/refproj.htm>

Dans le cadre de cette réforme, de nombreuses mesures ont été mises en œuvre afin de renouveler et de moderniser l'appareil gouvernemental. Comme l'étude de cas le montre, les domaines d'intervention sont nombreux et il apparaît globalement que le secteur public adopte de plus en plus les méthodes d'analyse et le comportement propres aux entreprises du secteur privé.

D'importants efforts ont également été faits pour sensibiliser l'administration centrale aux principes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)¹³¹. La NGP constitue une approche de développement du personnel et de l'organisation, se distinguant des projets traditionnels de rationalisation et d'économies, au niveau de l'administration publique, par l'apport d'améliorations à moyen et à long terme de la productivité. Elle entraînera par ailleurs de profondes modifications d'ordre culturel et une mutation des motivations du personnel.

C'est dans cette optique qu'en mars 1996, le Conseil fédéral a décidé que la préparation et la mise en œuvre des instruments de gestion de la NGP feraient l'objet d'une attention permanente. Par conséquent, le Conseil fédéral a amorcé le processus en lançant la gestion par mandat de prestations et enveloppes budgétaires. Certaines expériences ont déjà pu être réalisées dans deux offices pionniers. D'autres offices pilotes seront ont été désignés pour démarrer l'application des principes de la NGP dans leur secteur.

Etude de cas : la Réforme de l'appareil gouvernemental helvétique¹³²

La réforme de l'État fédéral, de son gouvernement et de son administration comporte donc deux grandes phases :

- la réforme du gouvernement et de l'administration, RGA ;
- et la réforme de la direction de l'État.

La première phase "*Réforme du gouvernement et de l'administration*" (RGA) est donc celle qui touche plus particulièrement à l'administration publique fédérale¹³³. Elle vise essentiellement à alléger le Conseil fédéral de tâches courantes ou techniques pour lui donner davantage de temps pour se consacrer aux questions politiques. L'autre volet de la RGA porte sur la redistribution des tâches entre les membres du Conseil fédéral que sont les chefs de département et le Chancelier, et sur la modernisation des méthodes de travail. Le Conseil fédéral a défini quatre objectifs :

- l'objectif "efficacité" : supprimer des tâches ou les transférer ;
- l'objectif "rentabilité" : éviter qu'un même travail ne soit fait deux fois et renforcer les synergies ;

¹³¹ Sur la Nouvelle gestion publique, voir : site internet officiel du Conseil fédéral helvétique - <http://www.admin.ch/ch/f/rvr/npm.htm> : « *New Public Management* », février 99, 2 p.

¹³² OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 351-359.

¹³³ Sur la RGA, voir : site internet officiel du Conseil fédéral helvétique - <http://www.admin.ch/ch/f/rvr/change/> : « *RGA – Change – L'État dans un monde en constante mutation* », juillet 99, 5 p.

- l'objectif "économies" : réaliser des économies sur les ressources humaines et financières ;
- l'objectif "optimisation des structures et conformité aux impératifs de gestion" : aménager les structures dans le souci d'équilibrer le poids politique et la charge de travail entre les chefs de département.

Comme nous l'avons dit précédemment, la réalisation de la RGA a donné lieu à une nouvelle loi, la LOGA, qui dote le Conseil fédéral des compétences et des moyens nécessaires. Il s'agissait notamment de lui permettre d'effectuer des transferts de tâches entre ses membres sans devoir chercher l'assentiment du Parlement. Il était aussi question de donner des mandats de prestations aux unités administratives. Une première version de la LOGA prévoyait l'institution de secrétaires d'État, qui seraient venus s'ajouter aux deux secrétaires en place et qui auraient été chargés de seconder les membres du Conseil fédéral. Elle fut rejetée par le peuple en votation populaire. La seconde version, qui biffait l'institution des secrétaires d'État, a été votée par les Chambres sans opposition. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997.

La réforme du gouvernement et de l'administration se partage, pour l'essentiel, en trois projets : le projet NOVE, le projet NOVE DUE et le projet NOVE TRE.

Le projet NOVE a permis de revoir la composition des portefeuilles ministériels, autrement dit d'opérer une répartition plus cohérente du pouvoir dans un collège qui réunit les représentants des plus grandes forces politiques du pays. Par exemple, l'Office de l'environnement a été intégré au département des grandes infrastructures pour faciliter la représentation des intérêts en présence.

Le projet NOVE DUE a pour but d'étendre l'analyse aux autres secteurs où il existe un potentiel de rationalisation, notamment de remanier la structure des départements. Ces derniers ont d'ores et déjà proposé diverses améliorations : le transfert de tâches administratives à des organismes semi-étatiques ou privés, des simplifications d'ordre organisationnel (par exemple, le regroupement de l'économie extérieure et de l'économie intérieure) ainsi qu'un grand nombre de petites économies potentielles. Ces propositions seront réalisées au plus tard en 2001.

Le projet NOVE TRE vise l'optimisation des instruments de direction au niveau départemental et supradépartemental.

Au niveau du Conseil fédéral, la priorité est donnée à des mesures simples et réalisables rapidement, qui permettront de mieux assister le président de la Confédération et le Conseil fédéral dans leur fonction de direction. Le renforcement de la détection avancée doit permettre d'améliorer et d'accélérer les moyens d'action du gouvernement et sa capacité de réaction. Les instruments de planification et de "controlling" doivent mieux concorder. Les procédures de décision du Conseil fédéral seront accélérées et ramenées à l'essentiel.

Au niveau départemental, plusieurs départements élaborent des stratégies pour leurs principaux domaines de compétence tant au niveau départemental, qu'à celui des offices, et travaillent à optimiser leurs processus de direction.

En ce qui concerne les avancées en matière de gestion du personnel, le statut des fonctionnaires de 1927 va faire l'objet d'une révision totale. Le projet de loi sur le personnel de la Confédération (LPC) a été envoyé en consultation au printemps 1998. Partis, syndicats, milieux économiques et

autres milieux intéressés ont pu donner leur avis. Le changement le plus manifeste réside dans le fait que la nomination - ou la reconduction dans leur fonction - des fonctionnaires pour la durée d'une législature est remplacée par un contrat de droit public entre l'employé et l'employeur, contrat non limité dans le temps mais dénonçable par chacune des parties.

La LPC vise également l'introduction d'un nouveau système de rémunération, qui favorisera la refonte totale du système actuel. La LPC va à l'essentiel, les détails sont réglés par voie d'ordonnance. La nouvelle loi, parce qu'elle est plus proche du code suisse des obligations, favorise davantage les passages de l'administration fédérale à l'économie privée et vice-versa. Les délibérations des Chambres fédérales ont lieu en 1999 et en 2000. Il est prévu que la LPC entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

La gestion du personnel fera l'objet d'un réexamen dans le cadre du réajustement de la politique du personnel, suite aux réformes de l'administration fédérale. L'introduction de la formation des cadres (*management development*) durant ces prochaines années constituera l'innovation majeure. Les premières pierres du système ont été posées il y a quelques années avec l'introduction du salaire au mérite, de la gestion par objectifs et d'une préparation des cadres aux changements.

Les réformes précitées évoluent de manière pragmatique et peu spectaculaire. Loin de résulter d'une décision uniforme, elles sont nées d'une démarche progressive, inspirée de divers projets et points de vue. Les mesures mises en œuvre forment un tout cohérent. Elles œuvrent avec pour principal objectif de permettre à la Confédération d'accomplir ses tâches avec plus d'efficacité, conformément aux exigences de sa clientèle, tout en se préparant à relever les défis de l'avenir.

12. Bibliographie

ALLEMAGNE

○ **Rapports, ouvrages, revues**

BUSSE V., *L'administration fédérale*, in Revue française d'administration publique, n°78, avril-juin 1996, pp. 303-304.

KONIG K., *Classicisme et modernisme de l'administration allemande*, in Revue française d'administration publique, n°78, avril-juin 1996, pp. 245-250.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 101-109.

OCDE, *La gestion publique à travers différents niveaux d'administration*, Paris, 1997, pp. 83-98.

OCDE, *La réforme de la gestion publique et le développement économique et social*, Paris, 1998, pp. 17-43.

SIEDENTOPF H., *Pour une meilleure compréhension de l'administration allemande*, in Revue française d'administration publique, n°78, avril-juin 1996, pp 245-250.

○ **Références "internet"**

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/surveyde.htm>

<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/de.htm>

<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/de-fr.htm>

Australie

○ **Rapports, ouvrages, revues**

DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION, *Task force on management improvement, The Australian Public service reformed*, Canberra, DOFA, 1992.

DEPARTMENT OF WORKPLACE RELATIONS AND SMALL BUSINESS, *Public Service Bill 1997 : Towards a best practice Australian Public Service*, Discussion Paper, novembre 1996, 20 p.

DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION, *The Performance Improvement Cycle : Guidance for managers*, Canberra, DOFA, March 1998, 36 p.

DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION, *Competitive Tendering and Contracting : Guidance for managers*, Canberra, DOFA, March 1998.

PSMPC, *State of the Service : Towards a more diverse workforce in the APS*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1997.

PSMPC, *Reforming the public service to meet global challenge*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1998.

PSMPC, *Reform to the APS. An Overview : What we are doing ?*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1998, 13 p.

PSMPC, *APS Reform : Building on Good Practice*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1998, 35 p.

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : Examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp.28-37.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : Examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 120.

TROSA S., *Moderniser l'administration - Comment font les autres ?*, Paris, Editions de l'Organisation, 1995.

○ **Références "internet"**

<http://www.psmpc.gov.au/psact/apsreformdiscussionpaper.htm>

<http://www.psmpc.gov.au/publications98/apsrefomminister7.htm>

CANADA

○ **Rapports, ouvrages, revues**

BOURGAULT J., *Modernisation de l'administration fédérale canadienne 1980-1995*, in CLAISSE A. et MEIRINGER M.C., « Les politiques de modernisation administrative : constats et projets », Institut International des Sciences administratives, Bruxelles, 1997, pp. 103-128.

BUREAU DU CONSEIL PRIVE, *Cinquième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, 1998.

CONSEIL DU TRESOR, *Services de qualité : rapport d'étape 1996*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1996, 60 p.

DIRECTION DE LA GESTION DES FINANCES ET DE L'INFORMATION, *Services de qualité – Guide VIII : Analyses comparatives et meilleures pratiques*, OTTAWA, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995, 25 p.

GROUPE DE TRAVAIL DES SOUS-MINISTRES, *Renforcement des services d'élaboration des politiques*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, 1996, 75 p.

INSTITUT NATIONAL DE LA QUALITE, *Pour une prestation du service axée sur le citoyen/client : cadre d'efficacité optimale des organisations du service public – exercice*

d'évaluation de la qualité et guide d'évaluation, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1997, 24 p.

LA RELEVE, *Premier rapport sur la mise en œuvre – La Relève : un parti pris pour l'action – vue d'ensemble 1998*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, mars 1998, 50 p.

LA RELEVE, *Trousse du Leadership et de l'apprentissage*, Ottawa, La Relève, 1998, 30 p.

MASSE M., *Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1993, 19 p.

MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES, *Repenser le rôle de l'Etat : rapport d'étape*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1996.

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : Examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 52-57.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 139-151.

PETERS B.G., *La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques*, Ottawa, Centre canadien de gestion, rapport de recherche n°18, 1996, 55 p.

○ **Références "internet"**

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98ca.htm>

FRANCE

○ **Rapports, ouvrages, revues**

ANNEXE 6

BAROUCH G., *Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'Etat : analyse et propositions*, in Politiques et Management public, vol. 12, n°4, décembre 1994, pp. 143-156.

COMMISSARIAT A LA REFORME DE L'ETAT, *Rapport d'activité 1997*, Paris, La Documentation française, 1998, 65 p.

Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 96-104.

PECHEUR B., *France : Bilan et perspectives du renouveau du service public*, in Revue française d'administration publique, n°55, juillet-septembre 1990, pp. 425-434.

Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée nationale, 27 janvier 1999, 183 p.

TROSA S., *Moderniser l'administration. Comment font les autres ?*, Paris, Editions d'Organisation, 1995, 316 p.

TROSA S., *La modernisation est-elle évaluable ?*, in Politiques et Management public, vol. 10, n°4, décembre 1992, pp. 65-83.

VALLEMONT S., *Rapport au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation sur la gestion des ressources humaines*, Paris, La Documentation française, décembre 1998, 65 p.

○ **Références "internet"**

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98fr-fr.htm>

<http://www.innovations-services-publics.gouv.fr/>

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/lareformedeletat/cadrereforme/circulaire.htm>

IRLANDE

○ **Rapports, ouvrages, revues**

ANNEXE 4.

BOYLE R., *Governance and Accountability in the Irish Civil Service*, CPMR Discussion paper (6), Dublin, Institute of Public Administration, 1998, pp.7-10.

Delivering Better Government : Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries, Dublin, Stationery Office, 1996.

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 110-116.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 250-264.

THE OFFICE OF THE CIVIL SERVICE & LOCAL APPOINTMENTS COMMISSIONERS, *Strategy Statement*, Department of the Taoiseach, march 1999, 13 p.

○ **Références "internet"**

<http://www.irlgov.ie/finance/PPP.htm>

NOUVELLE-ZÉLANDE○ **Rapports, ouvrages, revues**

AUDITOR-GENERAL, *Developments in Accountability and Auditing in New Zealand*, in 5th SPASAI Congress, Fiji-September 1998, 7 p.

DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET, *Strategic Result Areas for the Public Sector: 1994-1997*, 1995.

ECPR, *Policy Change, Institutions and Core Executives : Privatisation in New Zealand and the Netherlands*, Workshop on “Politicians, Bureaucrats and institutional Reform”, ECPR, Mannheim, 26-31 March 1999, 29 p.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 291-300.

SCHICK A., *The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington, State Service Commission, 1996.

STATE SERVICES COMMISSION, *Chief Executive Performance Agreement: Proforma and Guidelines 1996-97*, 1996.

SUPPANZ H., *Nouvelle-Zélande – La réforme du secteur public*, in L’Observateur de l’OCDE, n°200, juin-juillet 1996, pp. 40-41

○ **Références “internet”**

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/nz.htm>

PAYS-BAS○ **Rapports, ouvrages, revues**

ANNEXE 5.

FRANCOIS A., *Discours d’introduction au Prix Alexis de Tocqueville*, Maastricht, 11 novembre 1993, p 3.

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, OCDE, Paris, 1993, pp. 162-169.

OCDE, *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*, Paris, OCDE, 1997, p. 33.

○ **Références “internet”**

http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report_97/surveynl.htm

<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/nl.htm>

<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/nl-fr.htm>

PORTUGAL

○ **Rapports, ouvrages, revues**

ALPOGE A. & DACIER L., *Putting Citizen's First : Portuguese experience in Public Management Reform*, Paris, OCDE, Paper n°13, 1996.

ANNEXE 3.

MISSION FOR THE INFORMATION SOCIETY, *The Green Paper on The Information Society in Portugal*, 1997, Ministry of Science and Technology, 1997, 110 p.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 311-317.

PIRES M-T., *La modernisation administrative au Portugal : le présent et l'avenir*, in CLAISSE A. et MEIRINGER M.C., « Les politiques de modernisation administrative : constats et projets », Institut International des Sciences administratives, Bruxelles, 1997, pp. 211-228

○ **Références “internet”**

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/general/pubs/Portugal/summary.htm>

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/surveypt.htm>

ROYAUME-UNI

○ **Rapports, ouvrages, revues**

CABINET OFFICE-OFFICE OF PUBLIC SERVICE, *Next Steps Report 1997*, Government Information Service, march 1998, 60 p.

CABINET OFFICE, *Modernising Government*, London, The Stationery Office, march 1999, 45 p.

COWPER J. & SAMUELS M., *Performance Benchmarking in the Public Sector : the United Kingdom Experience*, OECD-PUMA, 1997, 42 p.

HOGWOOD B. W., JUDGE D., MC VICAR M., *Agencies, Ministers and Civil Servants in Britain*, Glasgow, University of Strathclyde, march 1999, 18 p.

METCALFE L. & RICHARDS S., *Improving Public Management*, Oxford, Sage Publications, IEAP/EIPA, 1987, pp.187-190.

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique : examen 1993*, Paris, OCDE, 1993, pp. 178-179.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 329-339.

STEVENS A., *Royaume-Uni : les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service*, in Revue française d'administration publique, n°55, juillet-septembre 1990, pp. 485-495.

TROSA S., *Moderniser l'administration : comment font les autres ?*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1995, pp. 67-78.

○ **Références "internet"**

<http://www.servicefirst.gov.uk/response/bk6toc.htm>

<http://www.servicefirst.gov.uk/sfirst/bk1sum.htm>

<http://www.hmsinfo.gov.uk/hmso/document/dtcs/develtra.tra>

SUÈDE

○ **Rapports, ouvrages, revues**

CROZIER M., *Comment réformer l'Etat ? Trois pays, trois stratégies*, Paris, La Documentation française, 1988, pp. 27-35

DAHLBERG L.& ISAKSSON C., *The Implemntation of Benchmarking from a Swedish Perspective*, Paris, OCDE, 1998, 20 p.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 341-350.

OCDE, *La procédure budgétaire en Suède*, Paris, OCDE (98-5), 1998, 35 p.

SWEDISH AGENCY FOR ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT, *Copying with the Year 2000 : the Situation in Swedish Agencies and Important Functions in Society*, March 1998, 22 p.

○ **Références "internet"**

<http://www.ocde.org/puma/gvyrnance/surveys/pubs/report98/surv98swe.htm>

<http://www.statskontoret.se/stkeng.htm>

SUISSE○ **Rapports, ouvrages, revues**

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 21 mars 1997 (État le 16 septembre 1997).

OCDE, *Evolutions dans la gestion publique – Examen 1993*, OCDE, Paris, 1993, pp.199-202.

OCDE, *Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997*, Paris, OCDE, 1997, pp. 351-359.

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), Conseil fédéral suisse, 25 novembre 1998 (État le 30 mars 1999).

SCHEDLER K. & KELLER F., *La réforme des entreprises publiques suisse : la Suisse*, Paris, OCDE, 1999, pp. 1-2

○ **Références "internet"**

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98chf.htm>

<http://www.admin.ch/ch/f/rvr/npm.htm>

<http://www.admin.ch/ch/f/rvr/change/>
