

Mai 2011

## NOTE

sur

### Les réformes récentes de l'Administration

---

Canada – Italie – Pays-Bas – Royaume-Uni (Angleterre)

---

*Cette note a été publiée dans le rapport d'information de **M. Dominique de LEGGE, sénateur**, « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires », fait au nom de la Mission commune d'information sur les conséquences de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, n° 666 (2010-2011) - tome II (auditions et annexes)- 22 juin 2011.*

*Ce rapport est disponible sur internet à l'adresse suivante :*  
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-2-notice.html>

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 216





## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>CANADA</b> .....	9
<b>ITALIE</b> .....	17
<b>PAYS-BAS</b> .....	25
<b>ROYAUME-UNI (Angleterre)</b> .....	31
<b>ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS</b> .....	39



## LES RÉFORMES RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION

### NOTE DE SYNTHÈSE

Les pouvoirs publics anglais, canadiens, italiens et néerlandais ont, au cours de ces dernières années, mis en œuvre des mesures de modernisation de leurs administrations dont la nature et l'avancement sont largement fonction de l'histoire et des caractères propres à chacun de ces pays. La présente note de synthèse n'a, non plus que les exemples fournis pour chacun de ces États du reste, pas vocation à l'exhaustivité. Elle souligne certains traits et illustre plusieurs des mouvements de fond qui caractérisent les transformations des administrations de quatre États d'un niveau de développement comparable à celui de la France où l'on met en œuvre une « révision générale des politiques publiques ».

Ces réformes ont en commun de tendre à :

- améliorer l'efficacité de la dépense publique ;
- accroître le contrôle des résultats ;
- mieux valoriser les performances des services et des agents ;
- renforcer la transparence de l'action administrative en fluidifiant les relations avec les usagers ;
- et enfin alléger et optimiser les procédures administratives.

#### **1. Amélioration de l'efficacité de la dépense publique**

Des mesures traditionnelles ont été prises pour optimiser la dépense publique en diminuant les coûts, que ceux-ci résultent d'achats et de frais de personnels ou de structure.

C'est ainsi que l'Angleterre a entrepris de diminuer les dépenses résultant des marchés publics en permettant à l'État de regrouper ses commandes pour bénéficier de prix moins élevés et en renégociant certains contrats. Elle souhaite aussi, ce qui constitue une innovation, augmenter le rendement des dépenses en permettant à de nouveaux acteurs relevant du statut coopératif de dispenser des services publics à moindre coût en lieu et place des « opérateurs historiques ».

Aux Pays-Bas, la volonté de réduire les coûts de fonctionnement et les frais de structure des administrations du royaume s'est traduite par :

– la modification de l'organisation des services de conseil (limitation du nombre de leurs membres permanents au profit de membres associés, mise en commun des moyens techniques et rationalisation des procédures) ;

– l'unification des procédures de recrutement des agents publics grâce à la rédaction d'un répertoire national des emplois qui limite le nombre des fiches de postes et permet des recrutements communs d'agents quel que soit leur ministère d'affectation ;

– le rapprochement des administrations nationales au plan géographique et immobilier, avec la localisation de plusieurs ministères dans un seul immeuble.

Enfin en organisant une revue systématique des programmes dans le cadre d'un cycle quadriennal, le Canada, réaffecte au moins 5 % des dépenses des programmes les moins performants vers ceux qui ont le meilleur rendement.

## **2. Accroissement du contrôle des résultats**

En matière de surveillance des résultats de l'action des administrations, la palette des initiatives est large avec :

– au Canada, un modèle intégré et formalisé de contrôle de gestion qui permet d'évaluer le rendement de l'action administrative et les performances opérationnelles en fonction d'une échelle commune et une gestion des ressources humaines qui rapproche, dans le cadre de la planification des emplois, le recrutement des besoins opérationnels ;

– et la systématisation de l'analyse de satisfaction des usagers dans des domaines aussi variés que les services chargés de l'emploi ou les prisons aux Pays-Bas.

La modification des modalités d'audit a, quant à elle, été entreprise, aussi bien :

– en Italie où ces structures sont remplacées dans l'ensemble des administrations de l'État et dans les collectivités locales qui le souhaitent, par des « organismes indépendant d'évaluation » de la performance ;

– qu'en Angleterre où le Gouvernement nourrit le projet de renforcer l'intervention de spécialistes de l'audit et du contrôle de gestion venus du secteur privé dans le domaine de l'audit des finances locales auparavant confié à un organisme public indépendant.

### **3. Valorisation des performances des services et des agents**

La valorisation des performances s'avère une préoccupation commune aux quatre États.

Elle se traduit tout d'abord par des innovations en Angleterre, avec la création des « obligations à impact social », ces titres financiers qui ne seront remboursés à des investisseurs privés que si les résultats attendus en matière de politiques sociales sont réellement atteints, et par une spécificité propre à l'Italie, où l'on a créé une autorité administrative indépendante nationale chargée de diffuser la « culture de l'évaluation » dans toutes les administrations publiques et d'en préciser les modalités.

Elle se caractérise, ensuite, par des initiatives communes dans le domaine des rémunérations de tout ou partie des agents publics puisque l'on envisage de modifier le système de rétribution des dirigeants des administrations afin d'y inclure une partie variable en fonction des résultats, aussi bien Outre-Manche qu'au-delà des Alpes où les administrations doivent publier leurs objectifs et leurs résultats afin que l'on puisse mesurer leurs performances.

Ces mesures se doublent, en Italie, de la possibilité de verser des rémunérations aux agents publics en fonction des gains de productivité du service auquel ils participent (l'Angleterre a le même projet) ou, à terme, de calculer leur rémunération au mérite (encore que la crise économique ait mis à mal les projets en la matière).

### **4. Renforcement de la transparence et fluidification des contacts avec les usagers**

La « transparence » constitue un « point de passage obligé » des mots d'ordre des politiques de modernisation de l'administration des quatre pays. Elle concerne la publication sur internet :

– des rétributions, aussi bien en Angleterre (rémunération les plus importantes des agents publics) qu'en Italie (montant des primes versées au titre des performances) ;

– des « plans d'affaire » (*business plans*) des administrations (Angleterre) et des objectifs et des résultats qu'elles obtiennent (Italie) ;

– des dépenses et contrats les plus importants (Angleterre et Canada) ;

– ou encore des données quantitatives relatives à l'administration auxquelles les usagers ont, *ipso facto*, un accès total (Angleterre, Canada et Italie).

Les pouvoirs publics sont, à l'évidence, conscients de la nécessité d'améliorer les relations avec les usagers qu'il s'agisse de :

- lancer une consultation nationale sur les mesures de réforme de l'administration (Angleterre, Canada et Italie) ;

- organiser un service public national unifié sous la forme d'un « guichet unique » pour le traitement des demandes de renseignement des administrés (Angleterre, Canada, Italie et Pays-Bas) ;

- ou encore de créer un site unique pour l'ensemble des ministères (Pays-Bas).

L'initiative de l'Italie, qui a ouvert à ses administrés la faculté de mettre en cause la responsabilité des gestionnaires de services publics lorsque ceux-ci sont défectueux semble cependant, quant à elle, faire figure d'exception.

## **5. Allègement et optimisation des procédures**

L'allègement des procédures et des contrôles s'allie enfin à la volonté affichée de mieux « calibrer » l'ampleur des procédures avec leur objectif.

On note ainsi que des efforts pour alléger les procédures en :

- limitant les formalités administratives pesant sur les entreprises qui « doublonnent » et en multipliant les « guichets uniques » (Canada et Pays-Bas) ;

- laissant aux administrés, dans les questions mineures, la possibilité de recourir à la certification sur l'honneur, de sorte que l'administration effectue avant tout des contrôles *a posteriori* (Italie) ;

- élargissant le domaine de l'autorisation tacite de l'administration (Pays-Bas) ;

- unifiant les procédures pour permettre à plusieurs administrations d'examiner un même dossier simultanément (Pays-Bas, Italie) ;

- diffusant, un modèle unique d'arrêté relatif au régime des subventions, établi avec la collaboration des associations représentant les communes (Pays-Bas) ;

- et en renforçant le « ciblage » des contrôles pour améliorer leur efficacité dans le même État.



## LES RÉFORMES RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION

### CANADA

Le parlement canadien a été dissous le 26 mars 2011, lors de la discussion budgétaire, à la suite de l'adoption d'une motion de censure présentée par les libéraux contre le gouvernement conservateur minoritaire de Stephen Harper. Les élections fédérales ont eu lieu le 2 mai 2011 et la composition du nouveau gouvernement Harper a été annoncée le 18 mai 2011.

Dans son programme électoral, le parti conservateur a déclaré vouloir réduire le déficit en 2014 au lieu de 2015 en réalisant davantage d'économies et notamment en ne remplaçant pas tous les fonctionnaires partant à la retraite au sein de la fonction publique fédérale qui employait 283 000 personnes en 2010.

On s'intéressera, *infra*, aux réformes concernant la seule administration fédérale, en évoquant la modernisation de celle-ci par :

- le recours à de nouveaux instruments de gestion ;
- des mesures prises en matière de transparence ;
- la réduction des contraintes concernant les entreprises ;
- et l'initiative « Service Canada » qui tend à faciliter l'accès aux services fédéraux.

Un rapport sur la mise en œuvre de la loi de modernisation de la fonction publique, L.C.2003 ch. 22, entrée en vigueur en 2005, sera déposé devant le Parlement en 2011.

#### **1. Le recours à des instruments de gestion**

En la matière, les pouvoirs publics se sont penchés aussi bien sur la gestion du rendement que sur celles des dépenses et des ressources humaines.

##### *a) Gestion du rendement*

La gestion moderne des ressources en vue de rendre l'administration fédérale plus efficace constitue une priorité depuis le lancement de la politique de réduction du déficit et de coupes budgétaires au milieu des années 1990.

Créé en 2003 et perfectionné depuis lors, le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) (*Management Accountability Framework*) fournit aux gestionnaires des ministères et des organismes publics fédéraux « un modèle exhaustif et intégré de gestion et d'amélioration de la gestion ».

Le CRG se présente comme la synthèse des conditions favorables à une bonne gestion à mettre en place pour parvenir à un rendement organisationnel élevé. Il est constitué actuellement de 15 composantes de gestion (CG) :

CG 1	Valeurs et éthique
CG 2	Gestion des résultats
CG 3	Gouvernance et planification
CG 4	Service axé sur les citoyens
CG 5	Vérification interne
CG 6	Évaluation
CG 7	Gestion financière et contrôle
CG 8	Gestion de la sécurité
CG 9	Gestion intégrée des risques
CG 10	Gestion des personnes
CG 11	Approvisionnement
CG 12	Gestion de l'information
CG 13	Technologie de l'information
CG 14	Gestion des biens
CG 15	Planification des investissements et gestion des projets

Toutes ces composantes sont assorties d'« éléments de preuve » qui permettent de mesurer la qualité de la gestion dans le domaine en question.

Chaque année, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qui a pour mission « de veiller à l'amélioration continue de la manière dont le gouvernement fédéral gère ses ressources pour atteindre ses objectifs » se livre à une évaluation du CRG à partir des informations transmises par les ministères et organismes publics. Chaque composante de gestion est notée d'après l'échelle suivante : « fort, acceptable, possibilité d'amélioration ou attention requise ».

Le processus d'évaluation annuelle du cadre de responsabilisation de gestion se déroule en sept étapes décrites comme suit par le rapport d'évaluation quinquennale réalisé en 2009 par les firmes *Pricewaterhouse Coopers LLP* et *Interis Consulting Inc.* :

- établissement des priorités pour l'année à venir par le SCT ;
- préparation et présentation des documents par les ministères ;
- évaluation par le SCT et transmission des résultats provisoires aux ministères ;

- finalisation des résultats et présentation de rapports simplifiés par le SCT ;
- communication aux ministères des résultats et des objectifs prioritaires pour l'année suivante ;
- publication des résultats de l'évaluation du CRG sur le site du Conseil du Trésor ;
- et analyse rétrospective en vue d'améliorer le processus et la méthodologie.

Même s'il formule des recommandations pour l'amélioration de cet outil de gestion, le rapport d'évaluation quinquennale précité juge que « le CRG est un cadre efficace et pertinent. [...] Il offre aux administrateurs généraux et au SCT un portrait global de l'état de rendement de gestion d'un ministère ou d'un organisme. Le CRG constitue un outil précieux pour soutenir l'établissement des priorités et mettre l'accent sur les pratiques de gestion dans l'ensemble de l'administration fédérale ».

#### *b) Gestion des dépenses*

En 2007, le gouvernement fédéral a institué un nouveau système de gestion des dépenses pour une utilisation optimale des ressources et leur affectation à des programmes efficaces répondant aux besoins prioritaires de la population.

Ce système repose sur une évaluation continue durant un cycle quadriennal de toutes les dépenses de programme directes du gouvernement fédéral, connue sous le nom d'« examens stratégiques » (*Strategic Reviews*).

Tous les ministères et les organismes publics fédéraux sont tenus de se livrer à un examen stratégique avec l'aide de conseillers externes indépendants et de « cerner un total de 5 % de leurs dépenses de programmes à plus faible priorité et à plus faible rendement ». Ils doivent également formuler des recommandations de réaffectation de ces 5 % d'économies dans le cadre du processus annuel de planification budgétaire. Les fonds destinés à des programmes inefficaces sont ainsi rapidement réinvestis dans les priorités budgétaires.

#### *c) Gestion des ressources humaines*

Chaque ministère, chaque organisme public fédéral se sert de la méthode de planification intégrée des activités et des ressources humaines (*Integrated Human Resources and business planning*) afin d'optimiser l'utilisation de ses ressources humaines. Cette méthode, née dans les années 1980, s'est perfectionnée avec le temps et apparaît aujourd'hui essentielle. Le dix-huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada pour l'année budgétaire finissant le 31 mars 2011 constate une

amélioration de la situation des ministères qui « établissent désormais des liens entre leurs plans de ressources humaines et les plans opérationnels généraux ».

La planification intégrée « permet de déterminer les besoins en ressources humaines actuels et futurs d'une organisation en vue d'atteindre ses objectifs. La planification des ressources humaines doit servir à faire le lien entre la gestion des ressources humaines et le plan stratégique de l'ensemble de l'organisation ».

Depuis mars 2008, tous les ministères ont mis en ligne leur plan intégré des activités et des ressources humaines. En décembre suivant, un rapport a été publié sur la planification intégrée des ressources humaines et des activités dans la fonction publique fédérale et sur les meilleures pratiques.

Le plan intégré des activités et des ressources humaines est élaboré en tenant compte « des facteurs environnementaux, des priorités gouvernementales et d'autres facteurs cruciaux comme le Plan d'action pour le renouvellement de la fonction publique ».

Depuis plusieurs années, le Gouvernement se préoccupe du renouvellement de la fonction publique fédérale car il fait face à un très grand nombre de départs. En 2010, plus de la moitié du personnel avait été recruté depuis l'année 2000 et 9 330 départs et départs en retraite étaient comptabilisés pour le seul exercice 2009-2010.

En avril 2007, le secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a publié un guide de la planification intégrée contenant « une liste de contrôle pour la planification intégrée des ressources humaines et des activités » assortie de documents de planification destinés à aider les ministères. Cette liste prévoit cinq étapes :

- détermination des objectifs opérationnels ;
- analyse de l'environnement ;
- établissement des priorités liées aux ressources humaines pour permettre d'atteindre des objectifs opérationnels ;
- analyse des écarts relevés entre l'effectif actuel, l'effectif futur et les objectifs opérationnels ;
- et mesure, surveillance et signalement des progrès.

Compte tenu des contraintes budgétaires, le plan d'action pour le renouvellement de la fonction publique 2010-2011 préconise une meilleure planification, un recrutement ciblé, qui tienne compte des besoins opérationnels, le perfectionnement des personnels « au moyen d'une méthode systématique et intégrée de gestion du rendement et de l'apprentissage » et le renouvellement des composantes du milieu du travail.

Sur ce dernier point, il déclare qu'«il faut miser sur la collaboration, faire appel aux nouvelles technologies, se concentrer sur l'innovation, réduire

le nombre de règles et de rapports inutiles et bien gérer les renseignements et les risques».

Le plan intégré des activités et des ressources humaines de chaque ministère contient un plan d'action pour le renouvellement de la fonction publique.

## **2. La transparence**

En la matière, le Gouvernement veut améliorer la situation en facilitant l'accès :

- aux informations relatives aux finances et aux ressources humaines ;
- et à un grand nombre de données gouvernementales pour passer à un « gouvernement ouvert ».

### *a) Communication des informations relatives aux finances et aux ressources humaines*

Depuis 2003, le Gouvernement a souhaité mettre en œuvre une politique de transparence, une « divulgation proactive », qui oblige les ministères et organismes du secteur public à rendre des comptes sur l'utilisation des finances publiques et sur les ressources humaines afin d'améliorer la gestion et de faciliter la surveillance par les contribuables et les parlementaires.

Sont ainsi publiés chaque trimestre sur les sites Web des ministères et organismes publics :

- depuis 2003, les frais de voyage et d'accueil des ministres et des cadres de la haute fonction publique ;
- à compter de 2004, les contrats de plus de 10 000 dollars canadiens (environ 7 250 euros) conclus par les institutions fédérales ainsi que les reclassifications de postes ;
- depuis 2005, l'octroi de subventions et de contributions supérieures à 25 000 dollars canadiens (environ 18 000 euros).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, L.C.2005, ch. 46, le 15 avril 2007, tout « acte répréhensible » commis au sein des ministères doit être rendu public. Selon l'article 8 de la loi précitée, il peut s'agir :

- du fait de contrevenir à une loi fédérale ;
- de l'usage abusif des fonds ou biens publics ;
- des cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public ;

– du fait de causer – par action ou par omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l’environnement ;

– de la contravention grave au code de conduite établi par le Conseil du Trésor et à celui rédigé par le ministère concerné ;

– et du fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l’un des actes répréhensibles précédemment décrits.

Le site du Secrétariat du Conseil du Trésor et le site *VisibleGovernment.ca* « un organisme sans but lucratif qui contribue au développement d’outils en ligne favorisant la transparence des pouvoirs publics » centralisent toutes ces informations.

#### *b) Renforcement du « gouvernement ouvert » (Open Government)*

Au cours de ces dernières années, le Gouvernement a réfléchi à « l’intégration de la nouvelle génération de médias numériques à la structure et au fonctionnement de l’administration » (projet « Gouvernement 2.0 »).

Le 18 mars 2011, le gouvernement Harper a présenté une déclaration sur le renforcement du gouvernement ouvert qui repose sur trois piliers : les « données ouvertes » (*open dates*), l’« information accessible » (*open information*) et le « dialogue ouvert » (*open dialogue*).

Les « données ouvertes » « consistent à présenter les données gouvernementales dans un format plus convivial et dans des formats lisibles par machine afin que les citoyens, les organisations du secteur privé et les organismes non gouvernementaux puissent les utiliser de façon novatrice et améliorée ».

Certains ministères avaient déjà conduit des expérimentations sur ces « données ouvertes ». Le ministère des Ressources naturelles a, par exemple, mis en service trois portails qui diffusent des données brutes sur les réseaux routiers, les limites des circonscriptions électorales et les cartes topographiques du Canada. Les accords de licence qui les régissent donnent aux utilisateurs « une licence non exclusive, sans frais ni redevances exigibles et le droit d’exercer tous les droits de propriété intellectuelle sur les données ».

Le Gouvernement a également lancé un site internet qu’il testera entre mars 2011 et mars 2012. Ce Portail « données ouvertes » constitue un guichet unique permettant à tous les Canadiens d’accéder à plus de 260 000 ensembles de données fournis par dix ministères. Ce site, qui doit s’enrichir au fil des mois, va permettre le développement d’applications destinées à réutiliser ces éléments « à des fins commerciales, pour la recherche ou des services communautaires » et de créer ainsi des débouchés économiques.

L’opération « information accessible » rend quant à elle « l’information gouvernementale plus facile à trouver et plus accessible aux Canadiens ». A compter du 1<sup>er</sup> avril 2011, tous les ministères et organismes

publics sont tenus de publier sur leur site des résumés des demandes d'information traitées par leurs soins.

L'opération « dialogue ouvert » « permettra aux Canadiens d'intervenir davantage dans les politiques et les priorités du Gouvernement et de participer de façon plus directe au processus décisionnel ». Un site « Consultations auprès des Canadiens » regroupe toutes les consultations en cours (et archivées) et leur permet de répondre en ligne.

### **3. La réduction des contraintes administratives fédérales pesant sur les entreprises**

L'objectif du Gouvernement est de réduire le temps et les ressources que les entreprises, et notamment les plus petites d'entre elles, consacrent en vue de se conformer à la réglementation fédérale.

Sur son site, la « Commission sur la réduction de la paperasse fédérale » indique qu'entre 2007 et 2009 le Gouvernement « a réduit de 20 % la paperasse dans le cadre de l'Initiative de la réduction de la paperasserie. 80 000 exigences réglementaires et obligations relatives à l'information ont été éliminées ; pour y arriver, on a rationalisé la réglementation, éliminé les exigences faisant double emploi ainsi que les obligations qui se chevauchaient, et réduit les exigences en matière de renseignements ».

Suite à l'adoption du budget fédéral 2010, le Gouvernement a institué la « Commission sur la réduction de la paperasse fédérale » qui s'est livrée à une vaste consultation des entreprises aussi bien en ligne qu'en organisant des tables-rondes de décembre 2010 à mars 2011. Elle est chargée d'évaluer si le respect de la réglementation impose des coûts inutiles aux entreprises et de recommander des solutions pour alléger ce fardeau à court et à long terme.

### **4. L'accès aux programmes et aux services du gouvernement fédéral**

En septembre 2005, le Gouvernement a créé « Service Canada » qui offre un accès rapide et facile à l'ensemble des programmes et services fédéraux qui accordent des prestations sociales (prestations chômage, retraite, naissance d'un enfant ...), en téléphonant à une ligne d'information unique, en se connectant au site internet, ou en se déplaçant dans une agence.





## LES RÉFORMES RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION

### ITALIE

Depuis le vote de la loi n° 19 du 4 mars 2009, l'Italie a entrepris une transformation du fonctionnement de son secteur public connue sous le nom de « Réforme Brunetta », du nom du ministre chargé de sa mise en œuvre.

Les contempteurs de l'administration italienne lui reprochant un absentéisme important, un coût croissant et une faible satisfaction des usagers, la réforme tend à améliorer la productivité de l'administration et la qualité du service. Elle s'appuie sur une modernisation du management, un renforcement de la transparence et l'usage des nouvelles technologies.

#### **1. Management et évaluation des performances**

La modernisation du management repose sur la définition d'objectifs en matière de performance et l'attribution de majorations salariales au mérite pour les dirigeants des administrations.

- **Définition d'objectifs en matière de performance**

Le décret n° 15 du 27 octobre 2009 dispose que les administrations doivent rédiger chaque année, avant le 31 janvier, un « plan de la performance » triennal établi compte tenu de la programmation budgétaire qui détermine les objectifs stratégiques et, avant le 30 juin, un « rapport sur la performance » relatif à l'année précédente. Les dirigeants d'administrations qui n'auraient pas rédigé ces documents ne peuvent percevoir la fraction de leur rémunération calculée en fonction de leur performance (voir *infra*), tandis que l'administration dont ils font partie ne peut engager de personnel. Cette règle est aussi applicable au versement de primes de performance dans les collectivités locales (au sens italien du terme : communes et provinces).

- **Attribution de majorations salariales au mérite**

Le décret n° 15 du 27 octobre 2009 prévoit de nouvelles modalités de valorisation du mérite des agents publics : traitement accessoire, bonus annuel, prime pour l'innovation, augmentations indiciaires, attribution de responsabilités nouvelles et enfin accès à des parcours spécifiques de

formation. Il renvoie à la négociation collective leurs modalités d'application pratique, tout en prévoyant que les 25 premiers pour cent – au plus – des agents pourront bénéficier de la hausse maximale du traitement accessoire, qu'au plus 50 % des agents bénéficieront de 50 % de l'augmentation et que les 25 % restant, au maximum, ne recevront pas d'augmentation à ce titre. Les primes versées aux agents les plus efficaces pourront provenir du « dividende de l'efficacité » correspondant à un maximum de 30 % des économies réalisées par les administrations si le rapport sur la performance validé par l'organisme d'évaluation (voir *infra*) établit que ces sommes résultent bien de restructurations et de réorganisations, du service auquel participent les personnels bénéficiaires.

Le même décret prévoit que les régions doivent déterminer, pour le personnel dirigeant qu'elles emploient, les modalités d'attributions d'une rémunération au mérite, dans des conditions analogues à celles applicables aux employés de l'État. Elles transmettent, de même que les collectivités locales (toujours entendues au sens italien du terme, c'est-à-dire communes et provinces) le contenu des règles qu'elles ont adoptées en la matière à la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes.

En pratique, cependant, la loi de finances rectificative pour 2010, adoptée à la suite de la crise économique mondiale, a institué diverses mesures qui empêchent la mise en œuvre de la rémunération au mérite, à l'instar du blocage des rémunérations des employés du secteur public jusqu'en 2010, de la suspension des négociations contractuelles entre 2010 et 2012 et d'une diminution des traitements des agents dont le revenu annuel excède 90 000 euros. Un accord conclu avec plusieurs syndicats en février 2011 a cependant prévu que la fraction variable des rémunérations ne pourrait pas diminuer par rapport à son niveau 2010 du fait de l'entrée en vigueur des dispositions votées en 2009.

La réforme tend à faciliter le recrutement des managers issus du secteur public par concours pour 50 % des postes vacants chaque année. Ceux recrutés par contrat de droit privé seront aussi sélectionnés par concours pour une durée maximale de trois ans.

La réforme rend les managers responsables du non-respect des objectifs qui leurs sont assignés et prévoit des sanctions à leur encontre. Elle leur confère des pouvoirs analogues à ceux des chefs d'entreprises sur le personnel placé sous leur direction pour la gestion des ressources humaines et de la qualité.

La mise en œuvre de la réforme dans les régions et les collectivités locales passe à la fois par :

– l'adoption de lois régionales destinées à appliquer certains principes de la réforme aux services des régions (ainsi la région du Latium vient-elle de voter une loi à cette fin, comme huit autres régions avant elle) ;

– et des accords avec l'État, à l'exemple de celui conclu entre l'État et la région Latium ou de celui signé entre l'État et l'association des communes italiennes, sur la valorisation du mérite et de la productivité dans l'emploi public local et la création d'une commission spécifique pour aider les communes à s'adapter à la réforme (en décembre 2009, 130 communes, soit toutes les métropoles, 60 % des chefs-lieux de provinces, correspondant à une population de 15 millions d'habitants appliquaient le nouveau régime à titre expérimental).

## **2. Transparence, accès et participation des usagers**

- **Transparence et performance**

En vertu du décret législatif n° 150 du 27 octobre 2009, une Commission nationale pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publique (CNIVIT) a été créée. Elle est composée de cinq membres, nommés par le président de la République sur proposition du Gouvernement, après avis favorable des commissions du Parlement, parmi des personnalités qualifiées en matière de management, à l'exclusion des titulaires d'emplois publics. Cette autorité administrative indépendante coordonne et dirige l'exercice des fonctions d'évaluation et garantit la transparence des systèmes d'évaluation. Elle doit conclure des conventions par l'intermédiaire de la Conférence unifiée État-Régions, avec les associations nationales qui représentent les collectivités locales. La première d'entre elles a été signée avec l'association nationale des communes et avec l'association des provinces italiennes en mai 2010.

La CNIVIT coordonne et dirige les fonctions d'évaluation, elle élabore des méthodologies d'amélioration de la performance qu'elle confronte avec des standards internationaux, fournit un support technique aux administrations pour la gestion du « cycle de la performance », définit la structure et les modalités de rédaction du plan et du rapport relatifs à la performance que chaque administration doit rédiger, définit les paramètres et les modèles de référence du système de mesure et d'évaluation de la performance, met au point des lignes directrices pour la confection du programme triennal pour la transparence et l'intégrité, détermine les règles applicables pour la désignation de l'organisme indépendant d'évaluation dont se dote chaque administration, promeut des actions tendant à faire intervenir les citoyens, les entreprises et les syndicats et tient à jour un site Internet consacré à la performance.

Chaque administration doit, quant à elle, notamment publier sur son site institutionnel, dans une section intitulée « Transparence, évaluation et mérite », outre le plan et le rapport sur la performance (voir *infra*), le montant des crédits disponibles pour verser des primes liées à la performance, celui des primes effectivement payées, l'analyse des modalités de répartition des

primes, les normes et les CV des composantes de l'organisme indépendant d'évaluation ainsi que les rétributions des dirigeants, en distinguant la partie fixe et la partie variable. Ces dispositions ne sont pas applicables aux communes.

Les administrations de l'État – l'obligation ne s'impose pas aux communes qui ont cependant la faculté de s'y soumettre – désignent en outre, pour trois ans, parmi des personnes expérimentées en matière de management, à l'exclusion des titulaires de charges publiques, les membres d'un organisme indépendant d'évaluation de la performance qui se substitue aux services de contrôle interne. Cet organisme suit le fonctionnement du système d'évaluation de cette administration, communique les critiques qui lui sont adressées par les usagers, valide le rapport sur la performance et s'assure de sa publication, vérifie l'exactitude des processus de mesure et d'évaluation, propose l'évaluation annuelle des dirigeants et s'assure que l'administration respecte les règles applicables en matière de transparence. Fin 2010, 83 administrations avaient constitué un tel organisme (dont 13 ministères et 69 des 74 entités nationales). La région Latium a, quant à elle, adopté une loi régionale qui reprend le contenu de la loi nationale tant en ce qui concerne les obligations de transparence que la création de l'organisme indépendant d'évaluation.

Définie comme « l'accessibilité totale [...] des informations concernant chaque aspect de l'organisation, des indicateurs relatifs à la gestion et à l'utilisation des ressources » par la CNIVIT, la transparence passe essentiellement par la publication sur Internet des données concernant l'administration. Elle s'applique aussi bien à l'État qu'aux collectivités locales, sous réserve de la protection des données personnelles. La CNIVIT a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre du programme triennal de chaque administration qui doit préciser, outre la nature des informations à rendre publiques, les modalités de leur publication en ligne, la description des initiatives prises en la matière, leur mise en œuvre (délais, structures compétentes, ressources...), l'indication des modalités d'association des usagers, le fonctionnement de la délivrance de certificats sur Internet qui confèrent aux courriels la même valeur que les lettres recommandées (*posta certificata*) et l'organisation de journées de la transparence à l'attention des associations de consommateurs ou d'usagers, des centres de recherche et de tout observateur qualifié.

En ce qui concerne l'application des règles relatives à la transparence aux collectivités locales, il convient de souligner que :

– les dispositions générales sont d'application directe pour l'ensemble de ces collectivités, qui doivent prendre des mesures pour permettre l'accessibilité aux données visées par la loi, les publier sur leurs sites Internet et garantir la transparence du cycle de gestion de la performance ;

– compte tenu de la grande variété de structures et de taille des communes, il revient à chacune de celles-ci de déterminer le niveau pertinent pour l'application du principe d'évaluation des résultats ;

– l'évaluation des structures locales dans leur ensemble, nouveauté introduite par la loi, est effectuée par la commission nationale pour l'évaluation (CNIVIT), sous réserve de la conclusion d'accords avec l'association nationale des communes italiennes, en fonction de critères homogènes (des expérimentations sont actuellement effectuées pour préparer ces accords) ;

– les communes ne sont pas tenues de constituer un organisme indépendant d'évaluation, mais peuvent le faire, le cas échéant en s'associant avec d'autres communes ;

– enfin que les communes et les provinces ne sont pas tenues d'élaborer des plans et des rapports relatifs à la performance car ces documents sont totalement assimilables à ceux qu'elles adoptent d'ores et déjà pour leur gestion (rapport prévisionnel annexé au budget, compte rendu de gestion et rapport annexé à celui-ci).

- **Participation des usagers et « action de groupe »**

En novembre 2009, les pouvoirs publics ont lancé une consultation nationale en ligne pour recueillir les suggestions des usagers afin de simplifier les procédures administratives et définir les grandes lignes de la « Réforme Brunetta ».

Le décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009 a, en outre, institué un recours relatif à l'efficacité des administrations et des concessionnaires de services publics, pour rétablir le bon fonctionnement d'un tel service. Il s'agit d'une forme originale « d'action de groupe » (voir l'étude de législation comparée n° 206, mai 2010).

### **3. Développement de l'« administration numérique »**

- **Administration en réseau et utilisation des technologies numériques**

Le plan « e-gov 2012 » tend à renforcer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans le secteur de la Justice, notamment pour le traitement des 28 millions de notifications qui occupent 5 000 personnes, soit 12 % des effectifs de ce ministère, pour le paiement en ligne des frais et le traitement télématique de pièces de procédures afin d'abrèger d'un tiers la durée des procès. Il institue aussi l'obligation pour les médecins de délivrer les arrêts de maladie sous une forme numérique.

Il se double du projet « réseaux amis » (*Reti amiche*) tendant à faciliter l'accès des usagers aux services publics par courriel et utilisation des sites Internet.

Le service « ligne amie » (*linea amica*) permet aux usagers d'accéder par téléphone, en étant guidés, à toutes les informations concernant les services publics au moyen d'un seul numéro national vert (gratuit) ; d'être rappelés s'il n'est pas possible de répondre à leur demande en direct, de présenter leurs réclamations et d'évaluer le service par téléphone et par courriel. Il réunit 1 000 entités chargées des relations publiques.

- **Code de l'administration numérique**

Un « Code de l'administration numérique » a été publié par décret en décembre 2010. Il détermine le périmètre dans lequel l'administration utilise les nouvelles technologies de communication (NTC) dans ses rapports avec les usagers dont il précise les droits. Désormais, citoyens et entreprises ayant le droit d'utiliser les NTC dans leurs rapports avec les administrations, celles-ci doivent se doter d'instruments appropriés pour ces échanges (validité des documents indépendamment du support, conservation des documents numérisés, utilisation de l'équivalent numérique de la lettre recommandée...). Ce code dispose que l'État détermine les règles applicables dans tout le pays pour assurer l'interopérabilité des échanges de flux informatiques. Il prescrit la création d'une commission permanente chargée de l'innovation technologique près la conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes.

Le même code prévoit la délivrance d'une carte d'identité électronique ainsi que d'une carte nationale des services publics qui peut être utilisée dans les rapports avec toutes les administrations, y compris comme instrument d'identification et d'authentification du titulaire pour réaliser un paiement. Il prévoit la constitution d'un répertoire national des données territoriales, entendues comme celles qui concernent toutes les informations géographiquement localisées. La création d'un cadastre numérique national accompagne aussi cette entreprise qui passe également par la constitution d'un état-civil numérique. Un comité *ad hoc* détermine les règles techniques pour la réalisation des bases de données territoriales et les échanges de données entre les administrations nationales et locales.

A côté de ces initiatives de l'État, on note enfin que la région Piémont a créé un ministère chargé de la simplification des procédures administratives, notamment dans les relations avec les entreprises et, en l'an 2000, un observatoire régional de la réforme administrative auquel participent des personnalités de la société civile, des chefs d'entreprises, et des représentants des provinces pour suivre les effets de la réforme qu'elle a entreprise. Elle a également prévu que ses administrations déterminent leurs propres chartes de service public, incluant des objectifs quantifiés et mesurables, la mesure de la performance étant décentralisée au niveau de chacune de ces entités.

Parmi les mesures d'allègement des procédures administratives la région a notamment mis en œuvre l'auto-certification des demandeurs d'autorisations diverses lors du dépôt de leurs dossiers (l'administration n'a plus qu'à effectuer des vérifications sur l'exactitude de ces déclarations) et l'examen simultané des dossiers par plusieurs administrations pour réduire ces délais. Le gouvernement régional met en outre en œuvre une vérification durable *a posteriori* des effets de la réglementation qu'il a instituée.





## LES RÉFORMES RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION

### PAYS-BAS

Les autorités des Pays-Bas ont conçu, en 2006, un programme de réduction de la taille et d'amélioration de la qualité de l'administration du Royaume (services de l'État) destiné à être mis en œuvre de 2007 à 2011. Elles se sont notamment appuyées sur le rapport « Dépasser la compartimentation » rédigé par les secrétaires généraux des ministères dont les conclusions ont été reprises par le Gouvernement. L'avancement du programme, qui n'a concerné ni la police ni la justice, s'est accompagné de la publication de rapports d'étape et d'évaluations. On s'intéressera plus spécialement *infra* aux actions menées en matière :

- de management et d'évaluation des performances ;
- d'amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- et d'utilisation des nouvelles technologies.

#### **1. Management et évaluation des performances**

Dans ce domaine, les efforts ont porté sur l'accroissement de la flexibilité des emplois au sein d'une administration nationale « décompartimentée » et sur une réforme de la gestion du personnel.

- **Flexibilité et coopération au service d'« un seul Gouvernement »**

L'amélioration de la flexibilité et de la coopération entre les administrations passe par la réaffectation des moyens humains là où ils sont nécessaires. Dans les organismes de conseil dont l'organisation a été rationalisée on a, par exemple, prévu la limitation du nombre de membres permanents et favorisé le recours à des membres associés. Les moyens techniques et logistiques ont également été mis en commun, afin de favoriser, par la localisation sur un même site, une meilleure collaboration. On a, du reste, dans un souci de rationalisation, encouragé les organismes de conseil à rendre des avis communs à plusieurs d'entre eux.

En matière de localisation des administrations du royaume, une attention particulière a été prêtée :

- au rapprochement géographique des services administratifs nationaux les uns des autres, en les localisant à moins de 10 minutes à pieds ;

- en installant les services centraux des départements ministériels (8 sur 13) au cœur de La Haye et en faisant cohabiter deux ministères par bâtiment, en abandonnant l'idée qu'à un ministère devait correspondre un immeuble (l'économie attendue, à terme, de ce projet s'élève à 40 millions d'euros) ;

- à la rationalisation de la gestion des moyens par la gestion en commun des services techniques de quatre ministères, dans un premier temps (Intérieur, Affaires sociales, Logement et Transports), opération qui a occasionné une diminution des frais de personnel y afférent de 25 %, sans préjudice de son extension à d'autres départements ministériels ;

- à l'harmonisation des caractéristiques des postes de travail individuels en fonction de critères nationaux, tant en ce qui concerne l'environnement informatique, pour assurer la flexibilité des personnels, que par la définition de normes physiques standardisées pour la réalisation des locaux (bureaux...), aussi bien lors de la rénovation que de la construction de locaux.

Au plan managérial, la volonté de faire collaborer toutes les administrations au service « d'un seul gouvernement » s'est traduite par la volonté de « décompartimenter » les services au profit d'une « unité fonctionnelle » pour la gestion des programmes communs à plusieurs administrations. Dans le même esprit, la réforme a permis :

- une diminution du nombre des « fiches de postes » relatives à l'administration du royaume de plusieurs milliers à 50 et une suppression de l'emploi spécifique auprès d'un seul ministère au profit d'un emploi « fongible » dans tous les services de l'administration soumise à l'autorité du Gouvernement ;

- l'attribution d'un badge unique, le *Rijkpas*, à tous les fonctionnaires, qui leur permet non seulement d'entrer dans leurs propres locaux et dans ceux d'autres ministères, mais d'avoir aussi accès aux installations informatiques et réseaux qui leur sont utiles, et qui sert aussi de carte d'identité professionnelle (l'opération, lancée dans deux ministères à l'origine a été étendue à dix d'entre eux en 2010 et sera généralisée) ;

- la création d'un logo unique pour toutes les administrations de l'État ;

- et enfin la constitution d'un seul site internet pour l'ensemble des ministères du royaume, outre la diffusion d'une lettre d'information commune à toutes les administrations nationales.

- **Gestion du personnel**

L'amélioration de la qualité du travail des fonctionnaires se traduit, dans le cadre de la réforme, par :

- la généralisation d'instances analogues aux « cercles de qualité » dans lesquelles les fonctionnaires des ministères peuvent parler du fonctionnement du service auquel ils contribuent afin de l'améliorer ;

- et la création d'une académie nationale de gestion et d'une académie pour le haut management destinées à améliorer la formation des hauts fonctionnaires, afin de disposer non seulement d'une administration d'un format réduit, mais de personnels hautement qualifiés en matière de management.

La « flexibilisation » de la gestion du personnel de l'administration de l'État passe aussi par celle des emplois des fonctionnaires. A cette fin, on a constitué un organigramme national des fonctions, sorte de « répertoire des métiers », pour rendre les fonctions exercées dans les différents ministères comparables et transparentes. Les pouvoirs publics tentent, en outre, une harmonisation de la politique du personnel qui passe, en premier lieu, par des campagnes de recrutement réalisées désormais sous l'égide de l'unique logo qui symbolise l'administration de l'État et, en second lieu, par une harmonisation des conditions de travail au sein des différentes branches de l'administration nationale dans le cadre d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel.

Une directive nationale permet l'emploi d'agents extérieurs à l'administration dans la limite de 13 % des frais de personnels.

Ces diverses mesures ont favorisé les réaffectations d'effectifs, entraînant une diminution d'un quart du nombre des emplois vacants entre 2008 et 2009.

## **2. Amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques**

En termes généraux, la réforme semble avoir donné satisfaction aux usagers. Les pouvoirs publics soulignent que les réclamations adressées à l'équivalent du médiateur de la République au sujet de l'administration du royaume ont diminué de 6,5 % en 2009.

L'amélioration de l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques a aussi bien concerné le domaine juridique que la communication. Elle s'est doublée de plusieurs mesures tendant, par un allègement des procédures, à une réduction des coûts de gestion administrative.

- **Amélioration des performances dans le domaine juridique**

Un soin particulier a été apporté à l'amélioration des compétences juridiques des fonctionnaires de l'État par :

- l'ouverture d'une école supérieure dispensant une formation en matière de rédaction des lois ;
- et le recours à des spécialistes dans les domaines juridiques, comptables et financiers.

- **Accroissement des performances en matière de communication**

Le programme de modernisation de l'administration du royaume a débouché sur :

- la création de « Postbus 51 », adresse centrale où les citoyens peuvent poser leurs questions par téléphone quelle que soit l'administration qu'elles concernent ;
- la diminution du nombre des campagnes de publicité pour éviter de noyer la société sous les messages ;
- et la systématisation de l'analyse de la satisfaction des usagers (des expériences ont notamment concerné la satisfaction des personnes qui ont recours à l'équivalent de l'Agence nationale pour l'emploi, d'une part, et des prisonniers placés dans des établissements pénitentiaires, d'autre part).

- **Allègements des procédures**

Un important volet du programme concerne l'allègement des procédures administratives afin de limiter les coûts qu'elles induisent, notamment en ce qui concerne le traitement des demandes d'autorisations administratives et les conditions du déroulement des opérations de contrôle et de surveillance qu'exerce l'administration du royaume.

A l'issue d'un passage en revue des modalités de délivrance des diverses autorisations administratives, quarante-cinq régimes spécifiques ont été supprimés. En outre, la délivrance de l'accord tacite de l'administration pour l'obtention d'une autorisation (*lex silentio positivo*) a été étendue de 24 à 89 régimes différents.

Un programme de modernisation des contrôles concerne aussi bien les installations industrielles à risques que certaines entreprises (transports...), ainsi que le secteur des produits alimentaires et celui des services publics (le contrôle des crèches a, par exemple, été revu). Ces modifications ont notamment permis :

- une plus grande sélectivité dans les inspections, qui relèvent désormais de neuf grands domaines standardisés ;

- l’application d’un « principe de confiance » qui conduit à contrôler davantage les systèmes existants que les expérimentations ;

- l’amélioration des compétences des agents contrôleurs par des programmes de formation appropriés ;

- l’ouverture d’un guichet unique pour les inspections et la mise en réseau des données collectées pendant les inspections afin d’éviter d’obliger un usager à saisir plusieurs fois les mêmes données ;

- la limitation du nombre d’inspections nationales pour une même entité à deux par an ;

- et la création d’une structure unique d’étude, de recherche et de conseil publique pour éviter de multiplier les organismes travaillant « en parallèle » pour différentes administrations.

Dans le domaine financier, une expérimentation a été menée dans six ministères, pour alléger les procédures budgétaires. Le Parlement a, en outre, adopté un cadre uniforme pour l’attribution des subventions qui est désormais utilisé pour l’ensemble des administrations de l’État, y compris l’équivalent des autorités administratives indépendantes.

Des discussions sont en cours pour permettre son application dans les provinces.

L’association des communes néerlandaises a pris une part active au programme d’allègement de la réglementation et d’amélioration du service. Elle a, en particulier, en collaboration avec les ministères de l’Intérieur et des Finances, travaillé à l’unification des procédures de demandes de subventions en réalisant un formulaire simplifié et standardisé, utilisable par toutes les communes. Le projet d’arrêté-type susceptible d’être approuvé par ces dernières pour la demande et l’attribution de subventions unifie les concepts et allège les procédures. Il tend aussi à respecter un principe de proportionnalité entre la nature des exigences et le montant des fonds publics engagés et à allonger le délai de versement des subventions. Au surplus, les communes peuvent obtenir le label « Preuve de bon service » (*Bewijs van goede dienst*) qui leur est attribué lorsque les procédures qu’elles mettent en œuvre répondent aux principales attentes des entreprises en matière de satisfaction des usagers, de délais et de rapidité de délivrance du service (200 communes où sont localisées plus de la moitié des entreprises néerlandaises devraient être concernées en 2011).

- **Réduction des coûts de l’administration**

La diminution des coûts induits pour les entreprises par les processus administratifs a été systématiquement recherchée, avec, en particulier :

- des réductions des charges administratives, notamment en matière de comptes annuels, de facturation et de déclaration de TVA (l’entreprise peut choisir de faire celle-ci mensuellement ou chaque trimestre) ;

– la fixation de deux échéances annuelles fixes pour l'entrée en vigueur de modifications législatives importantes pour les entreprises ;

– et la réduction du délai moyen d'attente aux guichets communaux de 7,7 à 5,8 minutes ;

La méthode employée aurait permis de réduire ce type de charges induites de 25,5 % en durée et de 22,2 % en coût, aussi bien dans les administrations de l'État que dans celles des communes.

A ces initiatives en direction des entreprises s'ajoute la création d'un site internet où les entrepreneurs trouveront, à terme, pour 62 branches, un recueil des règles applicables, outre les modalités de délivrance des autorisations, d'octroi des subventions et de paiement des charges sociales.

Enfin pour favoriser une gestion durable, un programme spécifique tend à faire prendre en compte la durabilité des effets des choix de l'administration comme l'un de ses critères d'appréciation, notamment pour la consommation d'énergie dans les transports (par exemple par l'utilisation de véhicules de service électrique...), mais aussi dans la construction de bâtiments publics (pour accroître de 2 % par an jusqu'en 2020 les économies réalisées en matière de consommation énergétique).

### **3. Utilisation des nouvelles technologies**

Les nouvelles technologies ont enfin été utilisées de façon systématique au cours de ces dernières années puisque :

– depuis 2009, les banques et les administrations ont déterminé les étapes du processus qui conduit à l'utilisation du référentiel standard « XBRL » pour l'élaboration des états financiers dans leurs échanges de données ;

– trois applications informatiques ont été mises en service pour faciliter l'« inspection-numérique » : grâce à la constitution d'un « dossier numérique », d'un « espace d'inspection partagé » et à la rédaction de « rapports partagés d'inspection » ;

– et que l'on a enfin nommé un responsable des technologies de l'information et de la communication, plus spécialement chargé de suivre ces questions, dans chaque ministère.

Faisant le bilan de ces réformes, l'administration du royaume observe qu'en 2009 le nombre de plaintes adressées à l'équivalent néerlandais du médiateur de la République français a diminué de plus de 6 %. Elle ajoute que si l'appréciation des citoyens reste globalement négative en ce qui concerne l'administration considérée dans son ensemble, elle s'avère positive lorsqu'il s'agit d'évaluer l'activité des administrations de proximité.

## LES RÉFORMES RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION

### ROYAUME-UNI (Angleterre)

Le gouvernement britannique élu en mai 2010 a entamé une réforme qui devrait notamment passer, pour les services publics, par l'externalisation (*outsourcing*), la privatisation partielle et le recours à de nouveaux modèles de fourniture. Cette réforme, qui a fait l'objet d'une consultation entre le 26 novembre 2010 et le 5 janvier 2011, sera exposée dans un livre blanc dont la date de publication vient d'être reportée à juillet 2011.

Elle tend à :

- une centralisation des marchés de fourniture de l'État ;
- un renforcement de la transparence ;
- une plus grande diversité dans la mise en œuvre des services publics ;
- une meilleure prise en compte des résultats ;
- et, enfin, une réforme des rémunérations.

#### **1. Vers une centralisation des marchés publics de fournitures de l'État**

On a créé en juin 2010, au sein du cabinet du Premier ministre, le groupe « Efficacité et Réforme » (*Efficiency and Reform Group*) qui réunit des compétences disséminées jusque-là dans différents ministères afin d'accroître l'efficacité du gouvernement central d'ici à 2014-2015, de conduire les changements et de faciliter le fonctionnement des ministères dans un contexte de réduction budgétaire. A court terme, ce groupe doit réduire les coûts par un moratoire sur les dépenses, négocier les contrats avec les plus gros fournisseurs et dresser un état des lieux des principaux projets. Auparavant, d'ici fin 2011, il est chargé d'opérer la centralisation des contrats de fourniture, de renégocier les principaux d'entre eux, d'instituer des outils de mesures de performance et de désigner les autorités respectivement chargées de conduire les principaux projets et de gérer le patrimoine immobilier.

Depuis juillet 2010, les contrats conclus avec les 50 plus gros fournisseurs des ministères en biens de consommation, équipements et services ont été renégociés.

En août de l'année passée, le nouveau gouvernement a, en outre, chargé Sir Philip Green de passer en revue l'efficacité des dépenses de l'État et plus particulièrement d'étudier les fournitures, l'immobilier et les principaux contrats. Dans son rapport publié en octobre 2010 (*Efficiency Review*), Sir Philip Green relève le manque d'efficacité des dépenses et le gaspillage d'argent public qui en découle, estimant que l'État ne sait pas tirer profit de son nom, de sa solvabilité et du volume de ses achats. Les mêmes fournitures de base sont achetées à des prix différents par chaque ministère (il en va de même pour les multiples contrats signés avec les plus importants fournisseurs par chaque ministère), l'État est le plus grand propriétaire/locataire du pays mais l'utilisation et la gestion de son patrimoine immobilier sont inefficaces. Au surplus, les contrats relatifs à l'informatique et aux nouvelles technologies s'avèrent non seulement chers et dépourvus de flexibilité mais de durées trop longues. Le rapport recommande par conséquent au Gouvernement d'agir comme un client unique pour améliorer le rapport qualité/prix (*Best value for money*) en centralisant les achats de fournitures de toutes sortes et en n'autorisant plus les ministères à passer de tels contrats de manière séparée.

En octobre 2010, le Gouvernement a créé une unité chargée de gérer les biens propriété de l'État (*Government Property Unit*).

Un responsable en chef des marchés (*Chief Procurement Officer*), nommé le 19 avril 2011, centralise et améliore la passation des marchés publics de fourniture et d'équipement de l'État.

## **2. Vers plus de transparence et de responsabilité envers les citoyens**

### **• De la part de l'État central**

En mai 2010, le nouveau gouvernement a lancé l'initiative pour la transparence (*Transparency Initiative*) et créé un comité de la transparence (*Transparency Board*) au sein du cabinet du Premier ministre.

En juin suivant, ce gouvernement a publié sur son site internet les noms, grades, intitulés de postes et salaires annuels de la plupart des hauts fonctionnaires dont la rémunération dépasse 150 000 £, soit un peu plus de 170 000 €. Ces informations ont ensuite été complétées par la publication de données relatives aux autres titulaires de la haute fonction publique et, en octobre 2010, par la mise en ligne des organigrammes des ministères.

En novembre dernier, le Gouvernement qui a pour objectif d'être « le plus ouvert et le plus transparent du monde » a publié, sur la page web Transparence (*Transparency*) de son site internet, les plans d'affaires (*Business Plans*) de chaque ministère.



Ces plans indiquent les objectifs et les priorités 2014 2015, les actions, les moyens et les échéanciers que les ministères mettent en œuvre pour réaliser les réformes annoncées, ainsi que leur contribution à la transparence. Chacun est tenu de publier sur internet un rapport mensuel faisant état des progrès dans la réalisation des objectifs fixés. Le Gouvernement estime que les ministères doivent avant tout rendre des comptes aux citoyens (*democratic accountability*).

Sur la page « Transparence » du site web précité, figurent plusieurs rubriques dont :

- « qui fait quoi au Gouvernement et sa rémunération » ;
- « l'agenda des ministres » où sont mentionnées les personnes rencontrées, le motif de la rencontre, les cadeaux reçus et les déplacements à l'étranger ;
- « les marchés publics en détails » ;
- « comment votre argent est dépensé » qui dresse un état mensuel de toutes les dépenses publiques et contrats d'une valeur supérieure à 25 000 £, soit environ 28 000 €, par ministère ;
- et « toutes les autres données relatives au Gouvernement » pour permettre aux citoyens de juger de l'efficacité des réformes.

- **De la part des collectivités locales**

A compter du 31 janvier 2011, les collectivités locales sont tenues de publier sur leur site internet dans les formats informatiques requis :

- les dépenses supérieures à 500 £, soit environ 565 € ;
- tous les contrats et appels d'offres supérieurs à 500 £ ;
- les informations relatives aux rémunérations supérieures à 58 200 £ (soit environ 67 000 €) ;
- et leurs organigrammes.

Les collectivités locales sont tenues de fournir des données sur les personnels :

- de catégorie supérieure percevant un salaire qui dépasse 150 000 £ en mentionnant le nom (sauf en cas de refus de l'intéressé reconnu légitime par l'administration) et l'intitulé du poste ;
- de catégorie supérieure percevant entre 50 000 £ et 150 000 £ (entre 57 600 € et 170 000 € environ) mentionnant seulement l'intitulé du poste ;
- appartenant aux autres catégories et percevant plus de 50 000 £.

Les rémunérations sont indiquées sur une échelle graduée en tranches de 5 000 £.

A la demande des collectivités locales, tout ou partie de ces informations peuvent être reprises sur d'autres sites officiels régionaux ou nationaux comme celui des services publics britanniques (*direct.gov.uk*) ou le site des statistiques nationales (*data.gov.uk*).

Des guides sur la publication de ces données ainsi qu'un code de bonnes pratiques sur la transparence des données pour les collectivités locales ont fait l'objet de consultations et devraient être publiés sous peu.

### **3. Vers une « privatisation » de l'audit des finances locales**

Le 13 août 2010, le secrétaire d'État chargé des collectivités locales a annoncé le projet du Gouvernement de modifier le système de contrôle des finances locales en supprimant notamment la Commission d'audit (*Audit Commission*), organisme public indépendant chargé de surveiller « l'économie, l'effectivité et l'efficacité » des services publics locaux pour obtenir le meilleur rapport qualité/prix.

L'*Audit Commission* nomme notamment les auditeurs chargés d'examiner les comptes des collectivités locales et de leurs services publics (police, pompiers, urgences, logement social, santé...). 70 % des audits internes sont effectués par des personnels de la commission et 30 % par ceux de grands cabinets d'audit privés avec lesquels la commission a passé des contrats. Le Gouvernement entend transférer l'audit interne au secteur privé selon des modalités qui restent à définir, ce qui, estime-t-il, devrait représenter une économie de 50 millions de livres par an, soit environ 57,6 millions d'euros.

En mars 2011, le Gouvernement a publié un document intitulé L'avenir de l'audit public local (*Future of local public audit*) qui sert de base à une consultation qui doit s'achever le 30 juin 2011. Il y propose notamment de renforcer l'élément local et la décentralisation (*localism and decentralisation*) en permettant aux collectivités locales les plus importantes (recettes/dépenses supérieures à 6,5 millions de livres, soit environ 7,5 millions d'euros) de nommer, à partir d'une liste officielle, l'auditeur chargé de les contrôler. La décision serait prise par l'assemblée délibérante sur proposition d'un comité d'audit (*audit committee*), dont le président, le vice-président et la majorité des membres seraient indépendants de la collectivité locale contrôlée. Dotés d'une expérience financière récente et appropriée, les élus qui y siègeraient ne devraient pas être membres de l'exécutif de cette collectivité locale. Le public aurait la possibilité de faire valoir ses observations sur le choix de l'auditeur. Les collectivités locales de plus petite taille seraient soumises à un dispositif allégé inspiré de celui applicable aux organisations caritatives : l'étendue du

contrôle et le niveau de qualification de l'auditeur varieraient selon l'importance des recettes ou des dépenses.

#### **4. Vers plus de diversité dans la fourniture des services publics**

Pour le Gouvernement, davantage de petites et moyennes entreprises (PME) doivent répondre aux appels d'offres : 25 % des marchés publics devraient être passés avec des PME. A cette fin, le site « Transparence » évoqué *supra* et les sites internet des collectivités locales publient des informations nécessaires à leur passation.

En août 2010, les pouvoirs publics ont annoncé vouloir donner la possibilité aux employés du service public qui souhaitent prendre en charge la fourniture d'un service public local avec l'objectif de le rendre plus efficace, de se regrouper dans une sorte de coopérative du secteur public appelée « mutualité » (*mutual*), dont ils seraient les gestionnaires. Une douzaine de mutualités « pionnières » (*Pathfinder mutuals*) se sont ainsi constituées grâce aux conseils gratuits des coopératives britanniques les plus connues : regroupement d'employés du *National Health Service* pour aider les personnes sans domicile fixe à Leicester, d'employés de collectivités locales pour les services à l'enfance, de plusieurs collègues pour la création d'un organisme certifié pour la remise de prix...

Ces « mutualités » pourront recevoir des financements du Fonds d'investissement aux entreprises du secteur social (*Social Enterprise Investment Fund*), créé en 2007 pour encourager le développement des entreprises sociales qui œuvrent dans le domaine de la santé et des prestations sociales et géré par la société *The Social Investment Business* pour le compte du ministère de la Santé.

Le Gouvernement souhaite que ces « mutualités » ainsi que les coopératives, les organismes caritatifs et les entreprises à but social puissent soumissionner plus facilement pour la fourniture d'un service public. Entre le 26 novembre 2010 et le 5 janvier 2011, une consultation a été lancée sur ce sujet avec la publication du livre vert *Modernising Commissioning : Increasing the role of charities, social enterprises, mutuals and cooperatives in public service delivery*. Les résultats de cette consultation devraient être publiés dans le livre blanc sur la réforme des services publics.

#### **5. Vers l'introduction d'un paiement suivant les résultats pour la fourniture de certains services publics**

Le Gouvernement poursuit la réalisation du projet relatif à l'« obligation à impact social » (*Social Impact Bond, SIB*), annoncé par le ministre de la Justice du gouvernement travailliste Jack Straw en mars 2010.

La SIB est un instrument financier élaboré par *Social Finance*, une société de conseil en finances créée en 2007 pour le développement du marché des placements sociaux au Royaume-Uni. Cet instrument permet au Gouvernement de lever des fonds auprès d'investisseurs privés qui achètent les SIB, en général des organisations et des fondations caritatives, pour les investir dans des programmes sociaux de prévention qui ne permettront d'économiser l'argent public qu'à long terme. Le Gouvernement ne s'engage à rembourser ces obligations assorties d'intérêts, à l'expiration du délai prévu, que si les résultats « sociaux » sont avérés, l'argent public économisé du fait des résultats obtenus finançant le remboursement. En l'absence de résultat, les investisseurs sociaux perdent tout leur investissement.

En septembre 2010, le ministère de la Justice a vendu 5 millions de livres de SIB (environ 5,7 millions d'euros) à des organisations caritatives et à des philanthropes pour financer la réalisation d'un programme de prévention de la récidive d'une durée de six années auprès de 3 000 prisonniers de la prison de Peterborough condamnés à de courtes peines. Si le taux de récidive diminue d'au moins 7,5 %, les investisseurs récupéreront 8 millions de livres au bout de six ans. Si tel n'est pas le cas, ils perdront leur investissement initial.

## **6. Vers une réforme des rémunérations dans le secteur public**

En mai 2010, le Gouvernement a confié à Will Hutton, vice-président du *think tank The Work Foundation*, la mission d'étudier la réduction des plus hautes rémunérations du secteur public. Il devait notamment répondre à la question suivante : « pour introduire un système de rémunération juste (*Fair Pay*) dans le secteur public, faut-il limiter la rémunération du directeur d'une administration à vingt fois celle de la plus petite rémunération versée dans celle-ci ? ».

Dans son rapport, *Hutton Review of Fair Pay in the public sector*, de mars 2011, Will Hutton répond par la négative à la question posée et recommande notamment que les directeurs relevant du secteur public soient payés selon leurs mérites, en fonction de leurs résultats. Une partie de leur rémunération de base (10 % sont suggérés) ne serait, à l'avenir, versée que si des objectifs préalablement déterminés sont atteints. Les directeurs peu performants seraient ainsi sanctionnés par une perte de rémunération alors que ceux qui dépassent les objectifs recevraient en plus de la totalité de leur rémunération de base une rémunération supplémentaire. Le même rapport propose d'étendre ensuite ce système aux cadres intermédiaires sur la base du volontariat.

Il encourage également les administrations à étudier le moyen de faire profiter tous les personnels, outre les cadres, des gains de productivité résultant notamment de la réussite des business plans évoqués *supra*, par la mise en place de plans de participation.

Il recommande que soient publiés des rapports annuels sur la rémunération juste (*Fair Pay report*) pour permettre aux contribuables d'analyser les salaires des dirigeants du service public en relation avec leurs responsabilités et de suivre les changements réalisés. Ces rapports indiqueraient notamment :

- le ratio entre le total des salaires les plus élevés et le total des salaires médians accompagné d'explications sur son évolution ;

- et le détail de la rémunération annuelle de chaque directeur (nom et poste), de ses principales missions et résultats.

Un code de la rémunération juste (*Fair Pay code*) est joint au rapport. Chaque ministère a jusqu'à juillet 2011 pour faire des propositions quant à son application.



## LES RÉFORMES RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION

### ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS

#### CANADA

- **Textes législatifs**

*Loi de modernisation de la fonction publique, L.C.2003, ch. 22*

*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, L.C.2005, ch. 46*

- **Autres documents**

*Guide de la planification intégrée du Conseil du Trésor du Canada, avril 2007*

*Rapport du groupe d'experts sur la planification intégrée des ressources humaines et des activités dans la fonction publique fédérale, décembre 2008*

*Rapport d'évaluation quinquennale du cadre de responsabilisation de gestion par PricewaterhouseCoopers LLP et Interis Consulting Inc, 2009*

*Dix-huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada pour l'année finissant le 31 mars 2011*

#### ITALIE

- **Texte législatifs et réglementaires**

*Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n° 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n° 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*  
décret législatif n° 150 du 27 octobre 2009, portant mise en œuvre de la loi n° 15 du 4 mars 2009 en matière d'optimisation de la productivité du travail public, d'efficacité et de transparence des administrations publiques

*Commissione per la valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, delibera n° 105/2010, Linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, 14 ottobre 2010*

Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques, délibération n° 105/2010, lignes directrices pour la mise en œuvre du programme triennal pour la transparence et l'intégrité, 14 octobre 2010

- **Autres documents**

*OECD, Modernising the Public Administration. A Study on Italy, 2010*  
[...], la modernisation de l'administration publique [...]

*Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), L'applicazione del decreto legislativo n° 150/2009 negli enti locali, le prime linee guida dell'ANCI*  
Association nationale des communes italiennes, l'application du décret législatif n° 150/2009 dans les collectivités locales, les premières lignes directrices de l'ANCI [...]

*OCDE, J. P. Garcia Villareal, Successful Practices and policies to promote regulatory Reform ans Entrepreneurship at the Subnational Level, 2010*  
[...] pratiques et politiques efficaces pour la promotion de réformes réglementaires et de l'esprit d'entreprise au niveau *infra-national* [...]

## **PAYS-BAS**

*Policy Document on central Government Reform in the Netherlands, presented to Parliament on 25 september 2007, by the Minister of the Interior and Kingdom Relations*

livre blanc sur la réforme du gouvernement du royaume des Pays-Bas présenté au Parlement le 25 septembre 2007 par le ministre de l'Intérieur et des relations du royaume

*Inspectieraad, Voortgangsrapportage, Programma Vernieuwing Toezicht, Januari 2009*

Conseil de l'Inspection, Rapport sur l'avancement du programme de modernisation du contrôle [...]

*Lecture of Prof. Roel Bekker, Institute for Government, London, 31 March 2010*

conférence du professeur Roel Bekker, [...]



*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vijfde voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst, 20 mei 2010*  
Ministère de l'Intérieur et des relations du royaume, cinquième rapport sur l'avancement du Programme Modernisation de l'administration du royaume, 20 mai 2010

*SIRA consulting, Eindrapportage meting effecten Administratieve en Bestuurlijke lasten model algemene subsidieverordening, Nieuwegein, 1 december 2010*

rapport final sur la mesure des effets des coûts administratifs, modèle de l'arrêté général des subventions [...]

Site Internet de l'association des communes néerlandaises (*Vereniging van Nederlanse Gemeenten*) : <http://vng.nl>

## **ROYAUME-UNI (Angleterre)**

*Efficiency Review (October 2010)*  
rapport sur l'efficacité (octobre 2010)

*Modernising Commissioning : Increasing the role of charities, social enterprises, mutuals and cooperatives in public service delivery, green paper (December 2010)*

la modernisation des délégations : accroître le rôle des associations caritatives, des entreprises sociales, des mutualités et des coopératives dans la fourniture des services publics, livre vert (décembre 2010)

*Future of local public audit, consultation (March 2011)*  
consultation sur l'avenir de l'audit public local (mars 2011)

*Hutton Review of Fair Pay in the public sector (March 2011)*  
rapport Hutton sur la juste rémunération (mars 2011)