

N° 348

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 mai 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger,

Par M. Gérard BRAUN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Tréguët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - LA RÉFORME DE L'ÉTAT : UNE NÉCESSITÉ CONSENSUELLE PLUS SOUVENT QU'UN CHOIX POLITIQUE PARTISAN	9
I. AUX ORIGINES DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	10
A. DAVANTAGE UNE SOLUTION À DES DIFFICULTÉS DIVERSES...	10
1. <i>Sortir de la crise: le cas de l'Italie</i>	10
2. <i>Faire face à la réunification : l'Allemagne</i>	10
3. <i>Engager un redressement des finances publiques : le Canada et la Nouvelle-Zélande</i>	11
4. <i>Adhérer à l'Union économique et monétaire: le cas grec</i>	12
5. <i>Alléger le poids d'une bureaucratie paralysante : le cas du Japon</i>	12
6. <i>Réformer l'Etat pour préserver l'essentiel : la Suède et le Danemark</i>	13
7. <i>Améliorer l'image de l'administration : les Etats-Unis</i>	15
8. <i>L'absence d'une théorie du service public n'empêche pas la mise en œuvre de réformes : la Finlande et les Pays-Bas</i>	15
B. ...QU'UN THÈME POLITIQUE PARTISAN	17
1. <i>Un contenu idéologique certain : le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande</i>	17
2. <i>Des réformes engagées à la suite d'une révision constitutionnelle : la Belgique</i>	18
II. UN CONSENSUS RELATIVEMENT LARGE	19
A. DES RÉFORMES GLOBALEMENT APPROUVÉES	19
1. <i>Un projet transpartisan</i>	19
2. <i>Une opinion publique généralement favorable</i>	22
B. LA CONTINUITÉ A PRÉVALU	24
1. <i>Une ambition réformatrice continue</i>	24
2. <i>La poursuite de la réforme de l'Etat</i>	26
CHAPITRE DEUX - LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE : VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT	28
I. LA GESTION PAR LA PERFORMANCE : DES SITUATIONS DIVERSES, UNE TENDANCE GÉNÉRALE	28
A. DES RÉFORMES EN COURS	29
1. <i>Des pratiques pragmatiques et expérimentales</i>	29
2. <i>Un retard dans l'application des réformes</i>	31
3. <i>Le souci démocratique de la transparence</i>	32
B. DES PAYS TRÈS AVANCÉS	32
1. <i>Vers l'établissement d'une comptabilité d'exercice</i>	33
2. <i>L'élaboration d'indicateurs de résultats pertinents destinés à améliorer l'information financière</i>	37
II. VERS DES MÉTHODES PROCHES DE CELLES DU SECTEUR PRIVÉ	40
A. UN SECTEUR PUBLIC GÉRÉ COMME UNE ENTREPRISE PRIVÉE	41

B. UNE DÉMARCHE PLUS PRAGMATIQUE.....	43
CHAPITRE TROIS - DES FONCTIONS PUBLIQUES RÉFORMÉES	45
I. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PUBLIQUES PLUS DYNAMIQUE	46
A. UN CADRE STATUTAIRE ASSOULI.....	46
1. Une diversité de situations... ..	46
2. ... mais une tendance générale qui converge vers un assouplissement des modalités de gestion des fonctionnaires ou agents publics	49
B. UN INTÉRÊT SPÉCIFIQUE PORTÉ À LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE.....	53
II. DES FONCTIONNAIRES D'AVANTAGE SENSIBILISÉS AUX RÉSULTATS DE L'ADMINISTRATION	56
A. LA RESPONSABILISATION ACCRUE DES FONCTIONNAIRES	56
1. Le souci de l'efficacité	56
2. La rémunération en fonction des résultats	59
B. RENDRE LA FONCTION PUBLIQUE PLUS ATTRACTIVE	60
CHAPITRE QUATRE - LA SIMPLIFICATION ET LA MODERNISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	63
I. DES SYSTÈMES ADMINISTRATIFS FONDÉS SUR DES AGENCES	63
A. LA DISTINCTION DU POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATIF	63
1. Une plus grande autonomie de gestion	64
2. Une contribution certaine à la meilleure connaissance de l'action administrative	65
B. UN SYSTÈME ADOPTÉ PAR DES PAYS AUX TRADITIONS POLITIQUES TRÈS DIFFÉRENTES.....	65
1. Des pays marqués par la culture libérale.....	65
2. Les agences dans des pays de tradition sociale-démocrate	70
II. RAPPROCHER L'ADMINISTRATION DE L'USAGER	72
A. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE.....	72
1. La réforme des administrations centrales.....	72
2. La simplification des démarches administratives	74
B. L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE.....	75
ANNEXE 1 - Questionnaire adressé par le rapporteur à l'ambassade de France de chacun des 21 pays étudiés	80
ANNEXE 2 - Comptes rendus d'auditions	82
ANNEXE 3 - La modernisation des administrations en Europe.....	97
EXAMEN EN COMMISSION	100

« L'organisation de l'Etat et les performances des administrations deviennent de plus en plus des facteurs compétitifs qui décident de la prospérité d'une nation ».

Franco Bassanini,
ancien ministre italien de la fonction publique,
chargé de la réforme de l'Etat

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, votre rapporteur consacre, au sein du rapport budgétaire qu'il établit à l'occasion de l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, des développements relatifs à la réforme de l'Etat dans des pays étrangers d'un niveau de développement comparable à celui de la France.

En 1998, il avait présenté les lignes directrices de la réforme de l'Etat au Royaume-Uni et en Allemagne¹.

En 1999, son rapport budgétaire comportait des éléments supplémentaires sur la réforme de l'Etat aux Etats-Unis².

L'année dernière, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas faisaient l'objet de développements spécifiques³.

Cette année, votre rapporteur a souhaité approfondir cette question, et consacrer le présent rapport d'information à une étude comparative de la réforme de l'Etat dans 21 pays étrangers⁴ :

- les quatorze autres Etats-membres de l'Union européenne ;
- d'autres pays européens non membres de l'Union européenne, à savoir la Norvège et la Suisse ;
- et des Etats non européens : les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le présent rapport ne recherche pas l'exhaustivité sur un sujet d'une ampleur, tant documentaire que géographique, aussi considérable. N'ayant pas la prétention de constituer « une somme », il tend simplement à montrer comment de nombreux pays industrialisés ont procédé pour réformer leur

¹ Rapport n° 66, annexe n° 29, 1998-1999.

² Rapport n° 89, annexe n° 29, 1999-2000.

³ Rapport n° 92, annexe n° 28, 2000-2001.

⁴ Votre rapporteur a adressé un questionnaire aux ambassadeurs de France dans chacun de ces pays, et les remercie vivement, ainsi que leurs services, pour leur réelle collaboration. Ce questionnaire figure en annexe au présent rapport.

administration, pour rendre plus efficaces leurs services publics, et pour tenter de redynamiser leur fonction publique.

Votre rapporteur n'a pas cherché à simplifier une situation qui opposerait, d'un côté, une France dont l'administration serait immobile et sclérosée, et, de l'autre, des pays étrangers dans lesquels la réforme de l'Etat serait rapide, facile et quasiment aboutie. Il n'ignore pas que ces pays en sont à un stade différent de leur processus de réformes, que les freins aux changements existent partout, et que l'administration française recèle des capacités d'adaptation et d'évolution.

Connaissant les difficultés liées aux comparaisons internationales dans un domaine comme celui-ci, en raison de traditions historiques et culturelles parfois très prégnantes, de philosophies de l'Etat souvent fort différentes, de données socio-économiques à replacer dans leur contexte, mais aussi de bases statistiques évolutives, il a néanmoins souhaité illustrer, par des exemples étrangers ayant souvent porté leurs fruits, le thème de la réforme de l'Etat, qui constitue depuis de nombreuses années en France, et par delà les alternances électorales, un sujet politique majeur.

Notre pays se trouve dans une situation paradoxale vis-à-vis de la réforme de l'Etat.

Promue priorité de gouvernements successifs, la réforme de l'Etat a fait l'objet de rapports et d'ouvrages extrêmement nombreux, et bénéficie de structures administratives spécifiques - ministère de la réforme de l'Etat, service *ad hoc* au sein du Commissariat général du Plan, par exemple - qui ont d'ailleurs souvent souffert d'une instabilité institutionnelle, elle-même liée aux alternances politiques. C'est notamment le cas du Commissariat à la réforme de l'Etat, transformé en 1998 en simple délégation interministérielle.

De surcroît, des comités interministériels pour la réforme de l'Etat se réunissent régulièrement, sous la présidence du Premier ministre, et définissent un certain nombre de priorités pour l'année à venir, sans que ne soit nécessairement dressé un bilan des décisions prises précédemment ni, surtout, qu'apparaisse une cohérence d'ensemble.

Ainsi, le site Internet du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat n'affiche pas moins de 17 chantiers pour promouvoir la réforme de l'Etat ! Ce ministère se contente pourtant, trop souvent, de publier des circulaires ou d'annoncer des mesures qui, certes ne sont pas nécessairement négligeables, mais qui présentent un caractère essentiellement symbolique, telle la suppression de la fiche d'état civil.

La réforme de l'Etat bute, en France, sur le poids de la fonction publique - le quart de la population active, plus de 40 % du budget de l'Etat - et sur l'interventionnisme en réalité grandissant de la sphère

étatique, illustré, notamment sur le marché du travail, par les emplois-jeunes et la réduction uniforme et autoritaire du temps de travail. Elle souffre également de comportements syndicaux archaïques, plus prompts à l'opposition systématique et à l'affrontement qu'à la coopération et à la négociation fructueuse, comme l'a montré l'échec de la réforme de l'administration fiscale, alors que le coût du recouvrement des impôts est bien plus important en France que dans d'autres pays.

Il convient toutefois d'insister sur la réforme en cours de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, qui vise à réformer la procédure budgétaire afin de promouvoir une approche centrée non plus seulement sur les moyens mais également sur les résultats, de mettre en œuvre une comptabilité en droits constatés facilitant la prise de décisions, de développer l'évaluation des politiques publiques grâce au recours à des indicateurs de résultats pertinents.

Comme l'a montré le président de notre commission des finances, Alain Lambert, ce chantier législatif considérable est **un préalable à la réforme de l'Etat**¹.

Du reste, de très nombreux pays étrangers ont réalisé une réforme souvent importante de leur procédure budgétaire et de leurs méthodes comptables, qui leur a permis, grâce à un système d'informations relatives aux administrations publiques plus développé et à une démarche davantage axée sur la recherche de l'efficacité des services publics, de faire reculer le poids de l'Etat dans la vie économique et refluer le niveau des dépenses publiques.

A cet égard, il convient de rappeler les importants travaux menés au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qu'il s'agisse du rapport établi à l'été 1998 par M. Jean-Jacques François dans le cadre de la mission « Comptabilité patrimoniale », ou de celui rédigé au début 2000 par l'Inspection générale des finances, sous la direction de M. Henri Guillaume, au titre d'une mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat. Ces rapports ont constitué de très précieuses sources d'informations pour votre rapporteur, qui tient à remercier le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de les lui avoir communiqué avec diligence.

La quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'Etat et une réforme de celui-ci susceptible d'obtenir quelque succès significatif.

De cette situation d'ensemble, il ressort que **la réforme de l'Etat en France prend du retard par rapport aux principaux pays industrialisés.**

¹ *Sénat, rapport n° 37, 2000-2001.*

Votre rapporteur, après avoir rappelé les conditions dans lesquelles la plupart des pays industrialisés ont engagé la réforme de leur Etat, qui, le plus souvent, est apparue comme une condition indispensable pour sortir de difficultés plus ou moins grandes, s'est attaché à analyser trois aspects de la réforme de l'Etat qu'il considère comme les plus importants, notamment au regard de la situation de la France :

- la réforme apportée aux procédures budgétaires et aux méthodes comptables, relevant d'une approche orientée vers l'appréciation des résultats de la dépense publique ;

- les améliorations introduites dans le fonctionnement et la gestion des ressources humaines publiques ;

- la plus grande souplesse donnée aux services publics, grâce notamment à la création d'agences disposant d'une autonomie de gestion plus ou moins grande et recourant à des modalités de fonctionnement permettant d'échapper aux rigidités du droit public, ainsi qu'à une simplification des procédures administratives.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉFORME DE L'ÉTAT : UNE NÉCESSITÉ CONSENSUELLE PLUS SOUVENT QU'UN CHOIX POLITIQUE PARTISAN

Le gouvernement français, face aux pressions qui s'exercent sur lui pour engager de profondes réformes de structures, tant économiques, sociales qu'administratives, rétorque que le contexte n'est pas favorable, que l'opinion publique n'est pas prête, qu'il faut négocier et négocier encore, qu'il n'y a pas d'urgence. Il suggère ainsi que les réformes, dont celle de l'Etat, peuvent attendre on ne sait quelle échéance. Dans le même temps, il adopte bien souvent un ton volontariste sur la réforme de l'Etat.

Apparaît alors une situation paradoxale caractérisée par un discours politique réformateur mais par une absence de réformes significatives, au premier rang desquelles devrait figurer **la réforme de l'Etat**, qui **constituerait pourtant une solution aux problèmes actuels de la France**, une solution durable qui ne se satisferait pas d'engranger les dividendes de la croissance. En réalité, la réforme de l'Etat ne doit pas être un thème porteur limité à un affichage politique : elle a souvent été appliquée de façon pragmatique par des gouvernements confrontés à une situation critique de laquelle ils étaient bien décidés à sortir.

Il convient en effet de constater que la plupart des pays industrialisés a mis en oeuvre des réformes touchant à l'organisation de leur administration ou de leur fonction publique, suite à une crise économique ayant entraîné une forte augmentation du chômage et un net déséquilibre de leurs finances publiques. Plus rarement, la réforme de l'Etat faisait partie en tant que telle du programme électoral d'une formation politique accédant au pouvoir. **En fait, elle s'est souvent imposée comme une solution rendue nécessaire par de graves difficultés économiques et sociales, plus qu'elle ne résulte d'un choix politique délibéré.** De surcroît, elle a été entreprise de façon consensuelle, les différentes formations politiques et organisations syndicales, par delà les alternances électorales, étant le plus souvent convaincues du bien-fondé de ses grandes lignes. Elle n'a donc pas constitué un enjeu aux affrontements politiques forts.

I. AUX ORIGINES DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

A. DAVANTAGE UNE SOLUTION À DES DIFFICULTÉS DIVERSES...

1. Sortir de la crise : le cas de l'Italie

La réforme de l'Etat en **Italie** est particulièrement intéressante à analyser, car elle illustre à la fois l'assainissement économique qu'elle a engendré et la possibilité de réformer en profondeur un Etat largement décrédibilisé.

En dépit de sa mauvaise réputation, l'Etat italien, traditionnellement considéré comme faible et corrompu, s'est en effet engagé dans une profonde réforme depuis le milieu des années 1990, rendue indispensable par la crise politique, sociale et financière qui affectait ce pays. Il convient simplement de rappeler que la dette publique italienne avait largement plus que doublé en quatorze ans, passant de 57,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 1981 à 124,9 % en 1994. En outre, la classe politique était sortie complètement discréditée de l'opération de lutte contre la corruption, dite « *mani pulite* » (« mains propres »).

Les citoyens et les entreprises, lassés de l'immobilisme, de l'inefficacité de l'économie comme des services publics, inquiets de se retrouver au ban de l'Union économique et monétaire au moment où la Commission européenne allait sélectionner les pays participant à la monnaie unique, attendaient très fortement la mise en œuvre de réformes structurelles.

2. Faire face à la réunification : l'Allemagne

La réunification de l'**Allemagne** a constitué un contexte historique et politique exceptionnel. La chute du mur de Berlin a conduit à la disparition complète des institutions de l'ancienne RDA, et à un alignement des systèmes politiques et administratifs des nouveaux *Länder* sur le modèle en vigueur à l'ouest. Si le thème de la réforme de l'Etat avait prospéré à la fin des années 1960 et au début des années 1970, la réunification a contribué à relancer une réflexion sur le rôle des pouvoirs publics et les moyens d'exercer leurs missions : elle a impulsé le changement, de manière directe et immédiate, notamment en raison de la nécessité de réorganiser l'administration est-allemande, mais aussi de manière indirecte, du fait de la pression induite sur les finances publiques. Pourtant, l'Allemagne a accueilli assez tardivement le discours sur le management public visant notamment à accroître l'efficacité interne des administrations. Si le chancelier Kohl a engagé un débat, en 1995,

sur le concept d' « Etat allégé » ou « Etat svelte », les initiatives du gouvernement fédéral sont restées peu nombreuses, l'essentiel des réformes provenant de l'échelon communal qui doit supporter des dépenses sociales ayant explosé suite à la réunification.

C'est en décembre 1999, que le Chancelier Schröder a lancé le programme *Moderner Staat Moderne Verwaltung*, conduit par le ministre de l'intérieur et dont la coordination a été confiée à une cellule administrative. Ce programme s'applique au seul niveau fédéral, même si le concept d' « Etat instigateur » ou « Etat activateur » doit permettre de susciter un mouvement de modernisation à tous les niveaux administratifs. Il s'agit clairement, pour l'Etat fédéral, de recentrer ses domaines d'intervention, tout en déléguant l'exercice de certaines missions. La réduction des effectifs des fonctionnaires fédéraux est d'ailleurs un objectif clairement affiché par le gouvernement, l'objectif étant de réduire leur nombre de plus de 309.000 en 1998 (hors militaires) à 291.500 au 1^{er} janvier 2002. Du reste, la réduction du nombre des fonctionnaires est une tendance de fond depuis le milieu des années 1990, et cela à tous les niveaux d'administration. Le gouvernement poursuit également un objectif de réduction des dépenses de l'Etat fédéral, de 150 milliards de deutschemark entre 2000 et 2003.

3. Engager un redressement des finances publiques : le Canada et la Nouvelle-Zélande

La quasi-totalité des pays ayant entamé un processus de réforme de l'Etat ont poursuivi, parmi leurs objectifs, l'amélioration de la situation de leurs finances publiques.

Toutefois, cet aspect est beaucoup plus présent dans certains pays, où **la situation budgétaire dégradée est directement à l'origine de l'introduction de réformes.**

- Le gouvernement libéral du **Canada**, alors dirigé par M. Jean Chrétien qui avait remporté les élections de l'automne 1993 sur un programme de restauration des équilibres budgétaires, a engagé à partir de 1994 une réforme de la fonction publique fédérale, essentiellement motivée par des raisons budgétaires. Ce mouvement de réformes a pris la forme d'un « examen des programmes ». De 1993 à 1998, les dépenses publiques ont ainsi diminué de 17 milliards de dollars canadiens, tandis que le solde budgétaire devenait excédentaire à partir de l'exercice 1997-98.

- La **Nouvelle-Zélande** se retrouvait dans une situation relativement proche. Confronté à une conjoncture économique difficile - dégradation préoccupante des déficits et de la dette, taux d'intérêt élevés, dépréciation continue du dollar néo-zélandais... -, le gouvernement travailliste issu des

élections de 1984 a estimé nécessaire de soumettre tous les secteurs de l'économie, y compris le secteur étatique, aux règles de la concurrence.

4. Adhérer à l'Union économique et monétaire : le cas grec

En mai 1998, les performances économiques de la **Grèce** avaient été jugées insuffisantes, au regard des critères de convergence édictés par le Traité de Maastricht, pour lui permettre d'adhérer à l'Union économique et monétaire (UEM), et donc d'adopter la monnaie unique, dès le 1^{er} janvier 1999. La réforme de l'Etat grec a donc essentiellement consisté à mettre en œuvre des réformes économiques et sociales, son objectif étant de rejoindre les onze Etats membres de l'UEM dès que possible.

Ces réformes ont progressé de façon relativement lente et prudente, compte tenu, notamment, de l'extrême centralisation de l'Etat hellène et d'un certain archaïsme de son administration. Il convient par exemple de citer une étude d'Eurostat, selon laquelle la création d'une entreprise en Grèce nécessite 13 démarches, 53 jours et 5.451 dollars (soit 0,48 % du PIB par tête, contre 0,19 % en France) !

Cependant, au terme de sept années d'efforts d'assainissement économique, la Grèce a pu satisfaire aux critères de convergence, et participer à l'UEM au 1^{er} janvier 2001, soit avec un retard de seulement deux ans par rapport aux autres pays. Son programme de stabilité et de croissance 2000-2001 reste néanmoins très rigoureux, et prévoit une discipline budgétaire renforcée ainsi qu'un engagement du gouvernement à entreprendre des réformes structurelles, notamment la privatisation de treize entreprises et organismes publics afin de désendetter l'Etat, et à poursuivre son assainissement économique.

5. Alléger le poids d'une bureaucratie paralysante : le cas du Japon

Le **Japon**, au début des années 1990, a vu se multiplier les critiques adressées à l'encontre de son administration, notamment à la suite de plusieurs scandales. L'administration nippone, si elle s'est révélée un outil efficace au moment de la reconstruction d'après-guerre et de la formidable croissance économique qui s'en est suivie, est en effet extrêmement critiquée.

Les critiques adressées à l'administration japonaise

L'administration japonaise fait l'objet de deux types de critiques.

Des critiques structurelles

Le système administratif japonais est sévèrement jugé, depuis fort longtemps, mais de manière feutrée, si bien que ces critiques n'alimentaient pas le débat public.

Il convient de rappeler que l'administration est la seule institution à avoir échappé au bouleversement de l'après-guerre : son organisation et son mode de fonctionnement n'ont donc guère évolué, dans leurs fondements, depuis l'ère *Meiji*. Cet héritage ancien explique certains de ses travers et met en évidence son archaïsme dans la société japonaise actuelle.

L'administration serait ainsi peu ouverte et peu efficace, étant accusée de centralisation excessive, de collusion entre les élites administratives, les élites politiques du parti gouvernemental et les milieux d'affaires, de manque de transparence, de segmentation et de concurrence stérile entre les différents ministères, de rigidités multiples...

Des critiques conjoncturelles

Ces critiques traditionnelles ont connu un net regain depuis les années 1980. Au départ, l'influence du contexte international marqué par le renouveau des idées libérales, mais aussi des exigences nationales telles que la nécessité de restaurer les finances publiques, ont favorisé la propagation de critiques provenant des milieux d'affaires, au nom de la modernisation économique du pays, comme des pays étrangers, qui souhaitaient une plus grande ouverture commerciale de l'archipel.

Les années 1990 marquent un tournant. Ce sont désormais les citoyens qui reprochent à l'administration son implication dans certains scandales, ainsi que sa gestion désastreuse des conséquences de la bulle économique. En outre, lors de l'expérience manquée d'alternance politique en 1993-1994, la faiblesse du pouvoir politique a en fait renforcé le rôle et l'influence de l'administration. Enfin, l'impuissance des pouvoirs publics à l'occasion du terrible tremblement de terre de Kobe a provoqué un véritable choc dans l'opinion publique.

C'est dans ce contexte de contestations que le processus de réforme - au Japon, on ne parle pas de réforme de l'Etat mais de réforme administrative - a été relancé en 1996 par le gouvernement de l'époque, dirigé par M. Hashimoto, par la suite ministre en charge des réformes administratives.

6. Réformer l'Etat pour préserver l'essentiel: la Suède et le Danemark

- La volonté réformatrice suscitée par la nécessité de conserver les fondements de son modèle social illustre parfaitement le cas de **la Suède**.

Le secteur public suédois comprend essentiellement :

- au niveau de l'Etat : les ministères, les agences publiques et les entreprises publiques ;

- au niveau local : les communes et les comtés, les établissements publics placés sous leur tutelle - principalement d'éducation et de santé - et les entreprises locales.

Toutefois, **ce système s'est mis en place de façon pragmatique**, au fur et à mesure qu'apparaissait la nécessité de satisfaire de nouveaux besoins sociaux. Dans ce cas également, il ne fait pas l'objet d'une construction théorique et juridique. Il convient néanmoins de noter que, pour les autorités suédoises, les gouvernements sociaux-démocrates en particulier, les secteurs de l'éducation et de la santé ainsi que, dans une moindre mesure, du logement social, sont au cœur de ce qui constitue le secteur public.

Mais la Suède, si elle n'a pas conduit de réflexion globale sur la modernisation de l'Etat, n'en a pas moins engagé, dès 1988, de profondes réformes, consécutives à la prise de conscience de l'insoutenabilité à long terme de sa politique budgétaire. En effet, la générosité de son modèle social d'Etat-providence a fini par engendrer de très importants déficits budgétaires, qui ont abouti à la crise financière de 1993¹. Par ailleurs, la perspective de son adhésion à l'Union européenne lui interdisait dorénavant de poursuivre la politique de dévaluation régulière de sa monnaie qui lui permettait de rééquilibrer ses comptes publics.

A partir de cette période, la Suède s'est dotée d'instruments techniques lui permettant de conduire une politique budgétaire beaucoup plus rigoureuse, mais, comme le note le rapport établi par M. Jean-Jacques François en 1998 dans le cadre de la mission « Comptabilité patrimoniale », cette orientation nouvelle *« a été menée au nom de la préservation de ce modèle [le Welfare], pour retrouver les marges de manœuvre perdues par les politiques publiques par le poids de la charge de la dette »*².

La réforme de l'Etat, dans l'esprit du gouvernement, n'obéissait à aucune logique macroéconomique prétendument orthodoxe, mais visait au contraire à la conservation du modèle qui fait la spécificité du contrat social suédois.

• Le **Danemark** se trouve dans une situation similaire. Les Danois sont extrêmement attachés à leur modèle d'Etat-providence, qu'ils appellent « société de solidarité ». Le pays, comme beaucoup d'autres, est confronté à des défis structurels de démographie, le vieillissement de sa population notamment, d'internationalisation de l'économie, de besoins de compétitivité, de réduction de la pression fiscale, et d'accroissement des attentes des

¹ Le niveau des prélèvements obligatoires s'établissait alors à près de 60 % du PIB, et le déficit budgétaire atteignait 12,3 % du PIB. .

² Rapport *Le système financier de l'Etat en question*.

citoyens vis-à-vis des services publics. C'est précisément pour conserver la philosophie générale de la « société de solidarité » que le gouvernement social-démocrate poursuit une politique de réformes administratives destinées à adapter l'Etat-providence danois à son époque.

7. Améliorer l'image de l'administration : les Etats-Unis

Les **Etats-Unis** présentent une spécificité, qui tient au caractère quasi-permanent du processus de réforme de leur administration. Toutefois, le dernier ensemble de réformes date du premier mandat du Président Clinton, et fut décidé dans un contexte de très mauvaise perception de l'administration par les usagers. Une étude réalisée en 1993 révéla en effet que seuls 21 % des Américains faisaient confiance au gouvernement fédéral, soit le taux le plus faible depuis 40 ans. Un vaste effort d'amélioration de l'Etat fédéral a dès lors été entrepris, sous l'impulsion du Vice-Président Al Gore et d'un groupe d'action intergouvernemental (*National Performance Review*). L'initiative prit à partir de 1998 le nom de *National Partnership for Reinventing Government*.

8. L'absence d'une théorie du service public n'empêche pas la mise en œuvre de réformes : la Finlande et les Pays-Bas

De nombreux Etats se distinguent de la France en raison de l'inexistence d'une réflexion théorique, voire idéologique, portant sur le service public ou, plus généralement, sur la place et les missions de l'Etat.

Ils n'en ont pas moins entrepris d'importantes réformes, à la suite de réflexions partant du constat de l'existence de dysfonctionnements affectant l'organisation de l'Etat.

- Tel est, par exemple, le cas de **la Finlande**.

Dans ce pays, la réforme de l'Etat a débuté en 1987. Une réflexion avait été entreprise plusieurs années auparavant, notamment dans le cadre des travaux de l'OCDE auxquels la Finlande avait activement participé, et avait abouti à la nomination en 1986 d'un comité de décentralisation administrative.

Il s'agissait notamment de rationaliser le fonctionnement de l'Etat afin d'éviter le chevauchement des compétences ministérielles et celles des directions centrales : l'effort a donc porté sur l'amélioration des systèmes de contrôle et des techniques de gestion dans les domaines de l'action gouvernementale.

Puis, à partir de 1991, la forte récession économique à laquelle était confronté le pays a amené les pouvoirs publics à rechercher des économies, les

réformes visant alors à accroître l'efficacité économique et la productivité des interventions étatiques grâce à la décentralisation de la gestion.

- Le cas **des Pays-Bas** est assez proche.

La place de l'Etat aux Pays-Bas n'est pas comparable à celle qu'il tient dans notre pays. Le pouvoir est modeste, et partagé entre les ministères, les provinces et les communes qui sont dotées d'une forte autonomie. Ainsi, l'Etat ne jouit pas d'une autorité incarnant l'intérêt général susceptible de prévaloir sur les intérêts particuliers : c'est le « *polder model* ». Dès lors, les notions de « service public », d' « intérêt général », de « sphère publique » n'ont pas fait l'objet d'une réflexion théorique comme en France, ni d'une définition rigoureuse. On ne cherche pas à souligner ce qui singularise l'Etat, plutôt assimilé, selon la conception anglo-saxonne, au secteur privé. D'une manière générale, sauf pour le secteur de l'eau, vital aux Pays-Bas, l'emprise du secteur privé est bien plus importante qu'en France, y compris dans un domaine comme celui des transports.

Ainsi, s'il n'existe pas aux Pays-Bas de projet politique global de réforme de l'Etat tel qu'il peut être formalisé en France, ce pays a introduit des réformes de façon pragmatique, au fur et à mesure des difficultés rencontrées, qui présentent toutefois des spécificités, puisqu'elles visent notamment à lutter contre une forme de néocorporatisme qui caractérise le fonctionnement de l'administration néerlandaise, les groupes de pression étant en permanence associés au processus de décision. Chaque administration apparaît dès lors comme la « cliente » des groupes de pression qu'elle est censée contrôler.

C'est pour remédier à ce problème qu'ont été engagés un démembrement de l'administration, à partir de 1982, et un processus de privatisation, à partir de 1986. C'est toutefois le discours du Trône du 18 septembre 1991 qui semble marquer le début d'une véritable prise de conscience de la nécessité d'une vaste réforme de l'Etat, résultant de la mauvaise conjoncture économique et de l'existence d'un réel malaise au sein de la fonction publique prenant la forme de grèves à répétition des enseignants ou des transports publics. Enfin, à partir de 1994, a été engagée une modernisation de la gestion publique.

B. ...QU'UN THÈME POLITIQUE PARTISAN

1. Un contenu idéologique certain : le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande

La réforme de l'Etat est donc, dans de nombreux pays, le résultat d'une prise de conscience de l'épuisement du modèle socio-économique construit aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

• **Le Royaume-Uni** a également été concerné par la remise en cause de son contrat social, mais **les très profondes réformes qui y sont conduites revêtent bien plus qu'ailleurs un contenu idéologique prononcé**, même s'il convient de faire la part des choses entre le programme affiché et les mesures effectivement réalisées.

L'arrivée au pouvoir, en 1979, de Margaret Thatcher et des conservateurs va se traduire par une politique de dérégulation et de privatisations de très grande ampleur : les principales entreprises à caractère industriel et commercial - *British Telecom, British Gas, British Airways, British Rail* notamment - sont privatisées.

Par ailleurs, le *Civil Service* fait l'objet d'une réduction très sensible du nombre de fonctionnaires des services centraux auxquels sont appliquées les méthodes de management inspirées du secteur privé.

Ces réformes visent certes à sortir de l'impasse dans laquelle se trouve l'Etat-providence britannique bâti par les travaillistes à partir de 1945, mais sont mises en œuvre de façon déterminée, et les gouvernements britanniques de l'époque revendiquent clairement l'inspiration monétariste de leur politique.

• Les réformes entreprises en **Nouvelle-Zélande** étaient également d'une inspiration nettement libérale, se référant tant aux thèses économiques américaines et britanniques en vogue dans les années 1980 qu'aux recommandations de l'OCDE. Il convient de souligner l'originalité du cas néo-zélandais puisque ces réformes ont été engagées par un gouvernement travailliste. Dans le même temps, il faut garder à l'esprit que les attentes de la population d'un « pays neuf » à l'égard de l'Etat et l'attachement des agents publics à un statut de fonctionnaire sont généralement plus limitées qu'en Europe¹. Toutefois, le caractère « idéologique » des réformes entreprises dans ce pays s'est progressivement estompé.

¹ Ainsi, au cours des années 1990, le taux de démission des agents de la fonction publique a souvent été supérieur à 10 % chaque année en Nouvelle-Zélande.

2. Des réformes engagées à la suite d'une révision constitutionnelle : la Belgique

La **Belgique** a procédé, au début des années 1990, à une importante révision constitutionnelle qui l'a transformée d'un Etat unitaire en un Etat fédéral, et qui a constitué une tentative pour trouver une solution à ses problèmes linguistiques séculaires opposant les francophones, les néerlandophones, et, dans une moindre mesure, les germanophones.

Cette révision constitutionnelle a nécessité l'introduction de réformes touchant à l'organisation de l'administration belge. Dans ce cas, la réforme de l'Etat a été initiée « par en haut » : contrairement aux autres pays étudiés, qui ont décidé de réformer leur Etat, généralement avec pragmatisme, plus rarement pour des raisons idéologiques, la Belgique n'a pas su améliorer le fonctionnement de son administration sans redéfinir au préalable les termes de son contrat social. Dès lors, la réforme de l'Etat belge concerne essentiellement l'organisation des rapports de pouvoir et le partage des compétences entre l'Etat fédéral d'une part, et les gouvernements des régions et des communautés linguistiques d'autre part.

Il convient néanmoins de distinguer deux phases distinctes dans ce processus de réformes.

La première débute en 1991, lorsque le gouvernement de M. Jean-Luc Dehaene inscrit parmi ses priorités la réforme de l'administration : elle vise essentiellement la recherche de l'efficacité. L'objectif est en effet d'instaurer des droits pour les citoyens à un service public de qualité, une charte de l'utilisateur des services publics étant élaborée en 1993. C'est également à cette période que chaque ministère met en place un baromètre d'évaluation de la qualité du service, qui permet d'interroger les usagers sur leur satisfaction par rapport aux principes édictés dans la charte. Un audit concernant 850.000 fonctionnaires est également effectué.

La seconde phase, la plus importante aussi, commence au lendemain des élections de juin 1999. Le nouveau gouvernement, dirigé par M. Guy Verhofstadt, souhaitait moderniser l'appareil public et restaurer la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics en général. Il convient en effet de rappeler que, suite à « l'affaire Dutroux », la Belgique avait alors perdu toute confiance envers son administration, jugée à la fois excessivement politisée, incompétente et indifférente. Le 28 avril 2000, après un long travail de concertation, le conseil des ministres a adopté un document élaboré par le ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, intitulé *Fondements de la modernisation de l'administration fédérale*, plus connu sous le nom de **plan Copernic**¹.

¹ Cf. chapitres trois et quatre.

II. UN CONSENSUS RELATIVEMENT LARGE

L'origine largement pragmatique des réformes entreprises dans de nombreux pays explique sans doute le large consensus dont elles ont fait l'objet, tant au sein des formations politiques, des organisations syndicales que de l'opinion publique. Du reste, ce consensus était aussi la condition de leur succès.

A. DES RÉFORMES GLOBALEMENT APPROUVÉES

1. Un projet transpartisan

En règle générale, la réforme de l'Etat a fait l'objet d'un consensus relativement large dans les pays où elle a été entreprise.

Cela peut tenir aux traditions politiques nationales.

- Tel est le cas de **la Finlande**, où le mode de scrutin proportionnel oblige les partis politiques à s'entendre pour former un gouvernement de coalition regroupant en général deux des trois plus grands partis et un ou deux partis plus petits. En outre, les principales formations politiques finlandaises étaient représentées au comité de décentralisation administrative constitué en 1986 et qui a préparé les principales réformes. La concertation a donc été payante. Enfin, les syndicats, traditionnellement proches du pouvoir politique, ont été largement consultés et associés à ces réformes, qu'ils ont encouragées. Les conflits sociaux ont ainsi pu être évités.

- En **Suède**, la population active, qu'elle travaille dans le secteur public ou dans le secteur privé, se caractérise par un taux très élevé de syndicalisation, supérieur à 80 %, tandis que le dialogue social, relativement centralisé, est une pratique éprouvée depuis le milieu des années 1930. Ainsi, dans ce pays marqué par une culture du consensus, le conflit social reste exceptionnel. Les restructurations nécessitées par une politique économique de rigueur ou par l'évolution des techniques sont comprises par les salariés, et acceptées par leurs représentants syndicaux, à condition toutefois qu'un volet d'accompagnement social soit prévu. Les réformes n'ont donc pas suscité de regain particulier de conflits sociaux.

- Le **Canada**, bien que de culture politique anglo-saxonne, a réalisé une réelle diminution du nombre des fonctionnaires fédéraux au cours des

années 1994 à 1998, qui s'est toutefois déroulée dans un relatif climat de sérénité sociale. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer.

D'un point de vue « culturel », les Canadiens sont portés au compromis et à la négociation, s'accommodant mal du recours à la grève, qui n'est que très rarement utilisée comme moyen de pression sur le gouvernement.

Du reste, le recours à la grève est légalement très strictement encadré, et doit être précédé de phases d'arbitrage et de médiation généralement efficaces. Dans le secteur public, le recours à la grève ne peut être que la conséquence de l'échec des procédures de conciliation en amont : l'usage du droit de grève y demeure donc assez exceptionnel. Les réformes affectant la fonction publique ont de toute façon été menées en étroite concertation avec les syndicats, qui adhéraient à la démarche d'ensemble poursuivie par le gouvernement.

Les réformes ont également été globalement bien accueillies dans des pays où la tradition de service-client est bien ancrée.

Aux **Etats-Unis**, le vaste mouvement de réforme des administrations entrepris sous la présidence Clinton n'a pas provoqué de réaction majeure, y compris de la part des syndicats de fonctionnaires et des fonctionnaires eux-mêmes. Les réformes ont été plutôt bien accueillies et leur esprit a bien été transmis : 72 % des agents fédéraux considèrent que le service-client est une composante essentielle de leur mission, contre 36 % il y a 10 ans. De surcroît, les agents travaillant dans les ministères ayant fait l'objet des réformes les plus importantes se montrent deux fois plus satisfaits de leur emploi que les agents des autres ministères, estimant en particulier disposer de plus de latitude pour satisfaire les usagers et être moins soumis à la routine et aux carcans administratifs.

Le consensus a également pu apparaître au regard de l'urgence de la situation et de la lassitude que les défaillances de l'Etat faisaient naître dans la population.

• Le cas de **l'Italie** est une fois encore ici exemplaire. La gravité de la situation financière et le blocage du système politique étaient tels au début des années 1990, qu'un consensus est apparu, notamment au sein des organisations syndicales, pour engager un réel mouvement de réformes. Une nouvelle méthode de définition des politiques salariales a notamment été adoptée (c'est la *Concertazione*), afin de tenter de trouver un équilibre entre la préservation du pouvoir d'achat des salariés et l'assainissement des finances publiques :

cette méthode a constitué l'une des clefs du succès de la réforme administrative.

Par ailleurs, les citoyens mais aussi les entrepreneurs ont manifesté de fortes attentes pour engager des réformes allant dans le sens d'une plus grande efficacité. Il convient en outre de noter que **ces réformes**, qui ont alors été assumées politiquement, **ont été introduites dans le cadre d'une collaboration très étroite entre le gouvernement et le Parlement, des députés et des sénateurs réunis au sein d'une commission bilatérale spécialement instituée pour l'occasion ayant examiné l'ensemble des textes législatifs concernés.**

- Le **Japon** se trouve dans une situation similaire. En raison des nombreux reproches formulés à l'encontre du système administratif nippon, que l'on a vus plus haut, la population est extrêmement critique à son égard, et majoritairement favorable au processus de réforme. En fait, l'opinion publique a joué un rôle essentiel pour faire accepter le principe même d'une réforme de l'administration, dans un contexte de crise financière devenue crise économique, puis crise de société.

La conflictualité, qui a pu être relativement importante dans certains pays, s'est considérablement réduite.

- C'est notamment le cas du **Royaume-Uni**, où des grèves très longues, parfois violentes ont eu lieu au cours des années 1980. Ces tensions sociales se sont néanmoins apaisées aujourd'hui, alors que les réformes se poursuivent. Il convient de souligner que, contrairement au secteur marchand à l'époque, le taux de syndicalisation est faible dans le secteur public. Toujours est-il que le gouvernement a réalisé la fusion des deux plus importantes *Executive Agencies*, l'*Employment Service* et la *Beneficits Agency*, qui embauchent à elles deux près de 120.000 employés, sans soulever de protestation syndicale.

- La **Nouvelle-Zélande** a connu le même type d'évolution, quoique les conflits, s'ils ont été bien réels, notamment lorsque le gouvernement travailliste a décidé une réduction substantielle du nombre des fonctionnaires, n'ont jamais eu l'acuité de ceux qu'a connus le Royaume-Uni. Les diverses formations politiques comme les organisations syndicales sont ainsi devenues convaincues de la nécessité de réformer un système public et économique profondément étatisé et protectionniste et ne correspondant plus aux attentes de la population.

2. Une opinion publique généralement favorable

Le plus souvent, la qualité du service rendu aux usagers a été plutôt améliorée, même si la situation est évidemment contrastée selon les administrations concernées. Cette situation peut notamment s'apprécier au regard des résultats d'enquêtes d'opinion effectuées dans différents pays.

- Aux **Etats-Unis**, les usagers se montrent plus satisfaits de leur administration fédérale. Depuis 1994, sont publiés des indices exprimant le degré de satisfaction des Américains à l'égard de plus de 170 entreprises du secteur privé, des agences fédérales et des administrations locales, l'*American Customer Satisfaction Index*. Chaque organisation se voit ainsi attribuer un indice de satisfaction situé entre 0 et 100. A l'heure actuelle, le taux de satisfaction moyen du client américain s'élève à 72,9, et les différentes organisations se situent à des indices compris entre 59 et 90. L'administration fédérale dans son ensemble ainsi que le secteur privé font l'objet d'indices synthétiques.

L'indice de satisfaction de certaines agences fédérales se situe à un niveau très honorable, comparable à celui des meilleures entreprises privées. Les indices de satisfaction des agences fédérales sont d'ailleurs compris entre 51, pour les services fiscaux, et 87, pour le service s'occupant des familles, contre 59 et 87 pour les organismes privés. Il convient toutefois de constater que, en moyenne, les Américains se montrent beaucoup plus satisfaits des Etats fédérés et des administrations locales (indice de satisfaction de 80) que de l'administration fédérale (indice de satisfaction de 68,6). Toutefois, une étude effectuée en 1999 a montré que 60 % des Américains relevaient des améliorations dans la qualité des services publics fédéraux par rapport aux deux années précédentes. Le pourcentage d'Américains faisant globalement confiance à l'administration est passé de 21 % en 1994 à 40 % en 1998, même s'il atteignait 76 % en 1976.

- En **Allemagne**, une enquête de mars 2000 portant sur les fonctionnaires montre qu'une large majorité de citoyens, plus de 80 %, souhaite que les fonctionnaires soient payés en fonction de la qualité de leur travail, tandis que les agents incompétents ou faisant preuve de mauvaise volonté soient licenciés. La position des fonctionnaires eux-mêmes est intéressante car elle recoupe, quoique dans des proportions moindres – environ 60 % - l'opinion de l'ensemble de la population. Ces résultats sont de bon augure pour le gouvernement, en raison des changements qui devraient se produire au sein de la fonction publique allemande.

- En **Finlande**, quelque 2.000 personnes entre 18 et 70 ans, résidant dans dix communes différentes, ont été interrogées en 1987 puis en 1996 sur l'image qu'ils avaient du service public. Le questionnaire qui leur avait été

soumis portait sur douze services ou institutions de l'Etat parmi lesquels la poste, les chemins de fer, la sécurité sociale, l'agence pour l'emploi, le centre des impôts, la police... Par ailleurs, ce questionnaire portait également sur douze services ou institutions communaux et treize du secteur privé.

Il en est ressorti que les Finlandais avaient une meilleure image des services communaux et privés que des services étatiques : respectivement, 54 % et 33 % en 1987, et 61 % et 35 % en 1996. Toutefois, la situation est contrastée selon les services étatiques concernés et le degré des réformes entreprises. Les services qui se sont ouverts au marché en devenant une entreprise commerciale ou une société anonyme ont généralement enregistré un changement positif d'image : c'est le cas de la poste ou du contrôle des véhicules, mais non des chemins de fer. Quant à la sécurité sociale ou à l'administration des routes, institutions ayant opéré des réformes structurelles ou redéfini leurs tâches, elles ont vu leur image s'améliorer, mais le bilan est parfois beaucoup plus mitigé, pour l'administration préfectorale par exemple.

Au total, cette enquête a permis de constater que l'importance de quatre des cinq traits négatifs utilisés pour qualifier le service public - rigidité, pédantisme, complexité, archaïsme - a diminué, alors que celle de l'inefficacité est demeurée aussi élevée. L'importance de cinq des six qualités utilisées pour décrire le service public - fiabilité, efficacité, modernité, volonté de servir, flexibilité - s'est accrue, alors que celle de la clarté n'a pas évolué. Les traits ayant le plus évolué étaient, à la baisse, la rigidité et, à la hausse, la volonté de servir.

- En **Belgique**, le plan Copernic est globalement approuvé, tant il est vrai que la réforme de l'administration apparaissait indispensable. Du reste, la population a été largement associée à l'orientation des réformes. Ainsi, du 13 au 30 juin 2000, 8,3 millions de questionnaires ont été adressés aux citoyens belges afin de connaître leur sentiment sur le plan Copernic. Cette opération a toutefois été considérée comme un échec en raison de la faiblesse du taux de réponse (760.000 réponses, soit 9,2 %). En revanche, l'immense majorité des réponses démontrait l'approbation de la population. Les organisations syndicales se sont montrées plus réservées, se fondant toutefois sur des arguments souvent politiques - tel syndicat a pu ainsi dénoncer la « flamandisation » des administrations fédérales - ou relatifs à la défense d'intérêts catégoriels - le plan Copernic prévoit par exemple une ouverture des postes de responsabilité à des personnes extérieures à l'administration.

- En **Norvège**, si le mouvement de réforme de l'Etat en est à ses débuts - le gouvernement travailliste, minoritaire, a annoncé son projet en mars 2000 -, la population est très attentive à l'évolution de ce programme et place au premier rang de ses priorités l'amélioration de certains services publics, l'éducation, la santé et les soins aux personnes âgées en particulier. Ainsi, si l'actuel gouvernement venait à ne pas être reconduit aux prochaines

élections de septembre 2001, le processus de réforme n'en serait pas pour autant remis en cause.

- L'opinion des **Suédois** est cependant nettement moins favorable. La majorité d'entre eux considère en effet qu'un certain nombre de services publics se sont dégradés à la suite de la crise économique du début des années 1990, puis de la politique de redressement des finances publiques. Les défaillances observées dans l'enseignement secondaire et la santé sont ainsi régulièrement dénoncées.

- Les **Japonais** étaient 80 % à considérer que le système administratif de leur pays devait faire l'objet de véritables réformes.

A contrario, le jugement porté par la population sur les services publics de pays ayant tardé à introduire des réformes est négatif.

- Ainsi, les enquêtes menées ponctuellement sur la qualité des services publics montrent que les habitants de la **Grèce** sont moyennement satisfaits des services de transport, mais franchement mécontents des services de santé publique ainsi que des services fiscaux.

- On observe un phénomène similaire en **Espagne**, où l'engagement de réformes, initié par la publication du *Livre blanc pour l'amélioration des services publics*, est récent. Or, l'opinion publique espagnole porte un jugement relativement négatif sur les administrations de l'Etat. Le centre d'investigations sociologiques, principal institut de sondage espagnol, à l'occasion d'enquêtes d'opinion portant sur la perception de l'administration, et effectuées en juin 2000, a montré que près de 45 % des personnes interrogées se disaient mécontentes, contre 40,6 % de personnes satisfaites, la justice étant le service le plus mal perçu.

B. LA CONTINUITÉ A PRÉVALU

1. Une ambition réformatrice continue

Un des facteurs essentiels qui concourt à la réussite de la réforme de l'Etat tient dans la continuité et dans l'étalement des réformes entreprises. Cette continuité a notamment été politique, les changements de gouvernements n'entamant généralement pas la détermination réformatrice.

• Ainsi, **en Finlande**, les réformes ont été introduites en 1987 et se sont poursuivies jusqu'en 1995, les différents gouvernements qui se sont succédés sur la période ne remettant pas en cause les réformes engagées précédemment et les complétant même. La méthode retenue - choisir quelques secteurs pilotes puis généraliser les réformes - a largement contribué au succès de la démarche d'ensemble.

• Au **Danemark**, le processus de réforme de l'Etat est engagé depuis les années 1970. En dépit d'alternances politiques, ce processus n'a pas été interrompu, les difficultés ou tensions apparues à certains moments ayant même contribué au mûrissement de certaines idées et propositions de réformes. Ainsi, au cours des années 1980, d'importants conflits sociaux ont bloqué les velléités du gouvernement de réformer en profondeur la fonction publique. Cette situation n'a pas empêché la conduite de véritables réformes au cours de la décennie suivante, le gouvernement ayant obtenu le soutien des syndicats pour mettre en place une gestion plus managériale des fonctionnaires.

Les grands axes de la réforme de l'Etat au Danemark

Années 1970

- réforme de la structure et des fonctions des communes
- décentralisation
- rationalisation et programmation

Années 1980

- réforme budgétaire
- gestion des services
- modernisation et réforme de la réglementation

Années 1990

- contrats et résultats
- rémunération liée à la performance
- gestion de la qualité

• La **Nouvelle-Zélande**, on l'a vu, présente la spécificité d'avoir engagé des réformes d'inspiration libérale décidées par un gouvernement travailliste, et poursuivies par un gouvernement conservateur qui a su rendre ces réformes consensuelles ! Les travaillistes ont ainsi entamé le processus de réduction des effectifs des fonctionnaires. Puis ce sont les conservateurs qui ont voté la loi de 1991 sur les relations contractuelles et syndicales au sein des entreprises, qui tend à limiter le pouvoir syndical. Enfin, ce sont les travaillistes, revenus au pouvoir, qui ont complété cette loi en juin 2000.

- En **Australie**, les réformes ont été engagées au début des années 1980, avec l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1982, puis un accord bipartisan est peu à peu apparu, si bien que le mouvement de réforme a été poursuivi et amplifié par les libéraux à partir de 1996, un système de budget d'exercice ayant été introduit à partir de l'exercice 1999-2000. Au cours de ce processus de réforme, les gouvernements ont bénéficié de l'appui constant de l'opinion publique, traditionnellement méfiante à l'égard de l'administration, et qui souhaitait que soit mesuré le « retour » obtenu sur les dépenses publiques réalisées.

2. La poursuite de la réforme de l'Etat

Le mouvement de réforme de l'Etat n'est actuellement pas, le plus souvent, à un point mort. Au contraire, les projets ne manquent pas pour rendre l'administration plus efficace.

- En **Finlande**, après une pause de deux ans due à la préparation de la présidence finlandaise de l'Union européenne, au cours du deuxième semestre 1999, la réflexion sur la réforme de l'Etat a repris, à tel point que treize projets visant à réformer le mode de travail du gouvernement sont actuellement à l'étude. Une attention particulière sera portée à cinq projets ayant pour but de renforcer la coordination du travail gouvernemental, notamment le rôle du cabinet du Premier ministre. En outre, le ministère des finances souhaiterait également améliorer la répartition des tâches entre les ministères, un même secteur relevant encore aujourd'hui de la compétence de plusieurs ministères, la société de l'information ou les conséquences du vieillissement de la population par exemple.

- Au **Royaume-Uni**, où les réformes avaient un contenu idéologique beaucoup plus prononcé, le gouvernement travailliste n'a toutefois pas rompu avec l'orientation générale du processus enclenché par les conservateurs même s'il en a atténué certains points. En mars 1999, il a ainsi présenté un livre blanc pour la modernisation du gouvernement (*Modernising Government*) qui contient les principes et les actions sous-tendant le projet de réforme à long terme de modernisation du service public. Il propose notamment de privilégier le long terme, d'orienter l'action des services publics vers l'utilisateur plutôt que vers le fournisseur de service ; d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics, de développer les nouvelles technologies de l'information au profit des citoyens, de valoriser les agents du service public. Ce projet continue ainsi de mettre l'accent sur l'efficacité et la qualité des services publics.

- La population **norvégienne** étant extrêmement critique sur les prestations de certains services publics, notamment la santé, les soins aux personnes âgées et l'éducation, il est très probable que l'amélioration de leur

fonctionnement sera au centre de la campagne électorale en vue des élections législatives de septembre 2001. Quels que soient leurs résultats, la poursuite des réformes est donc d'ores et déjà assurée.

• Au **Japon**, les réformes vont se poursuivre dans trois directions principales :

- la carrière et les rémunérations des fonctionnaires devraient être modernisées grâce à l'introduction de critères liés au mérite, tandis qu'il est envisagé d'en réduire les effectifs de 25 % sur dix ans ;

- les « institutions spécialisées », qui sont des organismes publics au statut souvent dérogatoire¹, devraient faire l'objet d'une rationalisation : elles seront ramenées au sein des ministères, transformées en organismes administratifs indépendants, privatisées, voire supprimées ;

- l'administration électronique constitue une priorité forte.

• Aux **Etats-Unis**, le nouveau président Bush a fait du renforcement de l'efficacité de l'Etat fédéral l'une des priorités de son mandat, le projet de budget pour 2002 reprenant du reste, pour l'essentiel, la philosophie des réformes Clinton-Gore.

Il s'agit d'abord de continuer d'améliorer les relations entre l'administration et ses usagers. Le développement de l'administration électronique devrait y contribuer. En outre, la sédimentation des niveaux hiérarchiques éloignant les cadres de la fonction publique du terrain sera combattue par une élimination de certains postes et une réorientation générale vers le contact avec les usagers. Les outils de gestion des ressources humaines seront aussi renforcés.

En second lieu, la nouvelle administration souhaite renforcer l'évaluation des programmes fédéraux et lier davantage la reconduction des crédits aux résultats obtenus, tandis que certaines fonctions fédérales, les missions de nature commerciale en particulier, seront ouvertes à la concurrence et donneront lieu à un appel d'offres, ouvert tant aux opérateurs publics qu'aux opérateurs privés.

¹ Les griefs adressés aux « institutions spécialisées » sont nombreux : multiplication anarchique de leur nombre, nombreux cas de doublon fonctionnel, personnels importants non comptabilisés dans les effectifs de fonctionnaires, dépenses de fonctionnement importantes, financement public non contrôlé...

CHAPITRE DEUX

LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE : VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT

La plupart des grands pays industrialisés ont profondément réformé leur procédure budgétaire et leurs méthodes comptables au cours des dernières années. Ces réformes ont généralement visé à mettre en place des budgets axés non plus seulement sur les moyens, comme l'est l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances en France, mais surtout sur des objectifs qu'il s'agit d'évaluer grâce à des indicateurs de résultats pertinents. Quant aux nouvelles méthodes comptables, elles permettent de doter ces Etats d'une comptabilité d'exercice donnant une image beaucoup plus précise et sincère de la réalité de leur situation budgétaire et financière.

Tous n'en sont bien évidemment pas au même point dans ce processus de réformes, mais il convient de souligner leur convergence vers l'introduction de méthodes budgétaires et comptables se rapprochant de celles en vigueur dans le secteur privé. Et il est un fait que ces réformes ont généralement donné des résultats substantiels en matière d'assainissement financier et de retour à l'équilibre des finances publiques¹.

I. LA GESTION PAR LA PERFORMANCE : DES SITUATIONS DIVERSES, UNE TENDANCE GÉNÉRALE

Comme il a été vu au chapitre précédent, la crise économique, prenant notamment la forme d'une nette dégradation de la situation des finances publiques, ainsi que les attentes croissantes de l'opinion publique comme des entreprises face à une situation sociale qui se dégradait, sont essentiellement à l'origine d'une prise de conscience de la rareté de la dépense publique. Les exigences à l'égard de cette dernière se sont donc accrues, notamment en vue d'une gestion plus rigoureuse des deniers publics, mais également pour une meilleure appréhension de son efficacité. Les pouvoirs publics ont alors

¹ Votre rapporteur rappelle que la situation budgétaire de la France au regard des résultats d'autres Etats a fait l'objet d'une analyse dans le rapport général établi par M. Philippe Marini à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2001 (rapport n° 92 tome I ; 2000-2001).

progressivement mis en place des instruments visant à mesurer le coût et l'efficacité des politiques publiques ainsi financées.

S'il est important de rappeler que la situation des différents pays considérés est évidemment contrastée, **beaucoup d'entre eux, toutefois, se sont engagés dans la voie d'une modernisation de leur gestion publique, souvent plus avancée qu'en France, et qui demeure la condition d'une culture de résultats.** Celle-ci passe essentiellement par la priorité accordée à la rationalisation et à l'optimisation des dépenses publiques, et par l'introduction de méthodes proches de celle en vigueur dans les entreprises privées.

A. DES RÉFORMES EN COURS

1. Des pratiques pragmatiques et expérimentales

Certains pays ont introduit des réformes d'ordre budgétaire et comptable, parfois depuis de longues années déjà, en adoptant une démarche pragmatique, consistant à réaliser des expérimentations qui sont ensuite généralisées en cas de succès. Le caractère pragmatique de ces réformes est souvent à l'origine de leur aspect inachevé.

• Aux **Pays-Bas**, la nécessité d'introduire des indicateurs de performance ainsi que l'obligation, qui s'applique tant aux ministères qu'aux agences, d'évaluer les politiques publiques sont anciennes, puisqu'elles sont formellement prévues par la loi sur les comptes de l'Etat de 1976, amendée en 1992 puis en 1995. La section 7 de ladite loi dispose notamment que *« les documents explicatifs accompagnant la loi de finances doivent contenir pour chaque section budgétaire [...] les éléments ayant servi aux estimations des demandes de crédits présentées ainsi que, lorsque cela est possible, toute information sur l'activité du secteur ou les résultats envisagés, cette information devant être fournie pour l'année courante et les résultats atteints pour l'année précédente »*. Toutefois, selon le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) portant sur une analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat, *« le système de gestion de la performance aux Pays-Bas est actuellement peu sophistiqué et développé ; il se veut avant tout pragmatique »*.

Ce pragmatisme, qui repose sur la conduite d'expérimentations, n'a pas empêché le royaume de mettre au point une réforme importante devant entrer en vigueur en 2002, et qui est le résultat d'un cheminement progressif. C'est en effet en 1994 qu'ont été adoptées les premières réformes de la gestion publique : strict plafonnement pluriannuel des dépenses, décentralisation des

négociations salariales, premiers indicateurs de résultats, plus large place accordée au rendement dans la rémunération des agents publics...

Cette démarche progressive a permis la diffusion d'une réelle culture de résultats, qui se traduit par un contrôle du ministère des finances moins prégnant en amont mais aussi par une meilleure connaissance des coûts et de la qualité de la dépense publique. Une sous-direction du ministère des finances se consacre exclusivement à l'évaluation de la performance au sein des agences et des administrations centrales : chargée de la maîtrise des instruments budgétaires, elle a aussi pour mission d'apprécier l'efficacité et l'efficience de l'administration.

- La démarche adoptée par le **Danemark** est très proche. En 1984, ce pays a procédé à une réforme budgétaire qui tendait à accroître la responsabilité des ministères dans la gestion de leurs dotations, à rendre la dépense publique plus efficiente et la qualité du service meilleure. Cela dit, ni le ministère des finances ni les ministères gestionnaires n'ont souhaité établir un lien entre les enveloppes dont disposent les ministères et les résultats tels qu'ils sont mesurés par les indicateurs de performance dans un souci de préservation de la responsabilité et de l'autonomie financières de chacun.

Si, selon le rapport de l'IGF précité, « *la gestion par objectifs est en passe d'être mise en œuvre au Danemark dans l'ensemble des institutions publiques ou agences* », c'est avec « *des degrés d'achèvement divers* ». Surtout, cette situation résulte d'une introduction progressive des réformes depuis 1993 : les services proposés par le secteur public ont fait l'objet d'une attention particulière, notamment au travers de contrats de performance, expérimentés en 1992 puis rendus obligatoires en 1995, tandis qu'étaient mis au point des indicateurs de résultats destinés à mesurer la qualité de ces services et à en minimiser les coûts.

Toutefois, cette politique, du fait d'une tutelle ministérielle sur les agences trop faible mais aussi d'un foisonnement de rapports le plus souvent peu utilisables, est rapidement devenue illisible. Afin de donner plus de visibilité aux politiques publiques, les pouvoirs publics ont décidé, à partir de 1999, d'élaborer des rapports d'activité synthétiques pour chaque secteur ministériel.

Il convient également de préciser que l'Agence nationale pour la gestion financière du ministère des finances a introduit en 1999 un système informatique dénommé *Navision Stat*, conçu par un prestataire informatique privé. Ce système permet de centraliser toutes les informations financières des agences de l'Etat, tout en étant suffisamment souple pour s'adapter à chaque organisation. Il permet donc de produire des informations financières harmonisées, et son utilisation devrait prochainement être étendue aux informations portant sur la gestion des ressources humaines.

- En **Finlande**, la place des agences est très importante¹. C'est au début des années 1990 que s'est développée la gestion par la performance, en raison notamment de la généralisation au sein des agences des contrats de performance, qui comportent deux parties : la première est un document pluriannuel de définition des objectifs sur trois ans, la seconde est un contrat annuel déclinant objectifs et résultats pour l'année n. Toutefois, le système mis en place n'est pas parvenu à « *un stade abouti* », selon l'expression de l'IGF, en raison de « *l'insuffisance de la fonction d'audit, de contrôle et d'évaluation* ». Par ailleurs, la « *procédure budgétaire et gestion par la performance demeurent séparées* ». La gestion par la performance permet de gérer de façon optimale les dotations budgétaires allouées aux agences ou ministères, mais non d'influencer directement ces dotations.

Il convient en outre de constater que les indicateurs de résultats n'en sont qu'à leur début, et que leur qualité est très inégale en fonction du secteur étudié : elle est par exemple meilleure pour l'enseignement supérieur ou l'emploi que pour la justice.

2. Un retard dans l'application des réformes

La mise en œuvre de ces réformes a pu prendre, dans certains Etats, un retard, dû à une diversité de situations selon les niveaux d'administration, ou à l'inachèvement d'opérations préalables telles que la modification des règles comptables.

- Le cas de l'**Allemagne** est intéressant, car, dans ce pays, l'ampleur des réformes diffère en fonction du niveau d'administration considéré. En effet, l'échelon fédéral du *Bund* évolue plus lentement que le niveau local des *Länder* et des communes, ces dernières étant dotées d'un budget global ventilé par secteur administratif pour chacun de leurs services municipaux, assorti d'une politique managériale, ce qui démontre la volonté de mesurer les coûts et les performances.

Ainsi des outils de comptabilité analytique destinés à permettre la mesure des coûts et plus seulement des dépenses sont-ils mis en place. Les communes disposent désormais d'un nouveau modèle de comptabilité axé sur la connaissance des coûts par les gestionnaires. L'Etat fédéral aussi commence à utiliser de façon progressive un système standardisé de mesure des coûts et des résultats.

- En **Italie**, l'établissement d'un bilan et d'un compte de résultat inspirés des principes comptables en vigueur dans le secteur privé doit permettre d'élaborer un budget économique, la loi du 7 août 1997 prévoyant qu'il soit présenté sur des bases patrimoniales. Il s'agit de pouvoir calculer le

¹ Cf. chapitre quatre.

coût complet des services, chacun d'eux étant constitué en centre de responsabilité conférant une large autonomie administrative et financière à son responsable. La loi de finances pour 1998 a modifié la nomenclature budgétaire afin de l'adapter aux centres de responsabilité, et a introduit un contrôle de gestion interne auprès de chaque ministère.

L'objectif final est de faire en sorte que le calcul des coûts serve de fondement aux négociations budgétaires en vue de l'allocation des dotations. Mais, comme le note le rapport de l'IGF précité, si les principaux instruments sont prévus par la loi, « *la mise en place d'une gestion axée sur la performance n'est pas encore effective en Italie* », essentiellement en raison du retard pris dans la mise en œuvre de la réforme comptable. L'expérience de ce pays n'en demeure pas moins extrêmement intéressante, ne serait-ce que par la rapidité et l'ampleur du mouvement de réformes entrepris par un pays dont la crédibilité économique et budgétaire était pour le moins limitée il y a quelques années encore.

3. Le souci démocratique de la transparence

L'**Espagne** se trouvait dans une situation particulière, consistant à procéder à une modernisation en profondeur de son administration, au sortir de plus de 35 ans de dictature. Elle poursuivait davantage un objectif de démocratisation et de transparence qu'une ambition d'amélioration de la gestion publique proprement-dite.

Les réformes ont connu deux principaux moments, d'inspiration différente. Le premier commence au début des années 1980, lorsque ce pays, influencé par la pratique française de rationalisation des choix budgétaires (RCB), se dote d'une structure budgétaire construite autour de la notion de programme. Puis, la deuxième période de réformes est engagée en 1996, avec l'adoption du projet CANOA, influencé par les théories anglo-saxonnes, qui repose sur le calcul des coûts et l'évaluation des performances. Il s'agit d'articuler le système budgétaire avec les informations résultant d'une comptabilité d'exercice, de manière à fournir un maximum d'informations pertinentes aux gestionnaires des services.

B. DES PAYS TRÈS AVANCÉS

Toutefois, en dépit des réformes visant à accroître la gestion par la performance, il convient de noter l'insuffisance de leurs conséquences sur d'éventuelles modifications de la procédure budgétaire, y compris dans les pays les plus avancés. En fait, le lien entre la gestion par la

performance et les conditions de la budgétisation initiale des crédits est encore trop lâche¹.

1. Vers l'établissement d'une comptabilité d'exercice

Certains pays, les plus avancés dans leur processus de réformes budgétaires et comptables, ont mis en place une comptabilité d'exercice, s'approchant des méthodes comptables en vigueur dans le secteur privé. Toutefois, même ceux-là n'en ont pas tiré toutes les conclusions en termes de budgétisation initiale des dotations budgétaires.

• **La Nouvelle-Zélande** est sans doute le pays de l'OCDE qui est allé le plus loin dans la mise en œuvre de réformes rapprochant la comptabilité de l'Etat de celle d'une grande entreprise privée.

Ces réformes, en particulier le *Public Finance Act*, placent au cœur de la nouvelle procédure budgétaire l'exigence de résultat, notamment appréciée au regard de deux notions :

- l' « output » : il s'agit des résultats mesurables sur le court terme, désignant les biens et services produits par les ministères ou les agences ;

- l' « outcome » : il s'agit d'apprécier, sur le long terme, l'impact et les conséquences pour la société des activités du gouvernement.

La rapidité avec laquelle les changements les plus significatifs sont intervenus, essentiellement entre 1984 et 1990, a exercé une sorte de fascination sur les observateurs extérieurs. **En 1993, le rapport sur la compétitivité mondiale a ainsi classé la Nouvelle-Zélande au premier rang des pays de l'OCDE pour la qualité de son administration.** Le rapport de l'OMC² sur l'examen des politiques commerciales du pays souligne positivement la réforme administrative mise en œuvre.

¹ Cf. le compte-rendu, annexé au présent rapport, de l'audition en commission de M Henri Guillaume, inspecteur général des finances.

² Organisation mondiale du commerce.

Des réformes conduites dans des délais très courts

Les réformes budgétaires et comptables néo-zélandaises ont été effectuées sur une période extrêmement brève, en particulier au regard de leur ampleur :

- un mois pour publier les principes de la réforme ;
- quatre ans pour effectuer des expérimentations ;
- deux ans pour généraliser le rendu des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales selon les règles de la comptabilité d'exercice ;
- deux ans pour généraliser le budget patrimonial à l'ensemble des administrations.

• Comme le note le rapport François de 1998, «*la Suède a été le troisième pays de l'OCDE derrière la Nouvelle-Zélande et l'Islande, à engager une réforme complète de son système budgétaire et comptable dès le début des années 1980*», même si «*cette réforme est la poursuite d'un long processus de formalisation et de réflexion sur les procédures de management publics et les outils budgétaires et comptables*». **Il est d'ailleurs fort intéressant de relever que l'introduction de la gestion par résultat résulte d'une décision prise en 1988 par le Parlement suédois.**

La Suède est ainsi passée progressivement à un système d'exercice complet et cohérent pour l'ensemble de son secteur public, dit *Accrual Accounting and Budgeting System* : d'abord les agences, puis les municipalités, puis les ministères. Elle a d'abord pratiqué le *reporting* en comptabilité d'exercice, chaque ministère se dotant d'états financiers tels qu'un bilan, un compte de résultat, un tableau de financement, un état des dépenses en capital, puis a ensuite utilisé un système de budgétisation patrimoniale.

L'un des volets essentiels de la réforme concerne le calcul du coût complet des services, qui doit permettre d'allouer de façon optimale les dotations budgétaires votées. Il convient toutefois de souligner que la Couronne n'a pas encore adopté le système de la budgétisation patrimoniale, à la différence des autres administrations suédoises : pour elle, la notion de crédits budgétaires reste donc primordiale, ce qui a provoqué les critiques du *National Audit Office* relatives à la coexistence d'une comptabilité de caisse et d'une comptabilité d'exercice.

Le coût complet des services en Suède

Le coût complet des services comprend les éléments suivants : le coût de l'immobilier (loyer réel qui finance notamment la dotation aux amortissements), le capital charge qui rémunère l'immobilisation du capital par l'application d'un taux d'intérêt sur la valeur des actifs immobilisés, les provisions et garanties.

La création d'une agence de la dette chargée de porter la dette publique a facilité la prise en compte du coût du capital, notamment pour les agences qui empruntent auprès d'elle les crédits nécessaires à la réalisation de leurs investissements courants. Le coût de la dette est donc directement intégré dans les calculs de coûts.

Les retraites sont régies par le régime de la répartition. Seule la dotation pour le paiement de la tranche annuelle des pensions à verser figure au budget et dans les calculs des coûts complets des services. Les engagements futurs au titre des retraites ne se trouvaient pas au bilan consolidé de la Couronne mais figuraient en information hors-bilan. Toutefois, ces engagements figurent au bilan depuis 1999 et figuraient déjà dans le bilan des principales agences. Mais, d'une manière générale, le traitement du financement des retraites futures reste le principal handicap des finances publiques suédoises, qui n'est pas encore résolu. Plusieurs hypothèses sont examinées, notamment l'introduction de mécanismes de capitalisation, même limités au niveau des agences.

La valorisation est le prix du marché pour les immobilisations corporelles. La méthode du coût historique introduit un amortissement linéaire selon le type d'immobilisations : 30 à 40 ans pour les actifs immobiliers, 3 à 7 ans pour l'informatique et 5 à 10 ans pour les biens meubles.

Source : rapport *Le système financier de l'Etat en question* de M. Jean-Jacques François.

Toutefois, l'IGF, dans son rapport précité, considère que, « *en l'état actuel de son développement, la gestion du secteur public suédois par la performance, en dépit des nombreuses démarches initiées depuis 1988, n'est pas un processus abouti* ». Elle en pointe les trois limites : les capacités d'expertise limitées des ministères, les insuffisances des instruments de reporting, et les déficiences de la fonction d'audit.

En outre, une nouvelle procédure budgétaire a été introduite. Elle repose sur deux éléments :

- la détermination triennale en glissement d'un plafond global de dépenses, ventilées entre 27 chapitres correspondant à des politiques publiques définies ;

- une approche se traduisant par une succession de dotations budgétaires votées par le Parlement sur proposition du gouvernement, puis reprises par les ministères et agences ; le point essentiel porte sur l'obligation, en cas de dépassement des enveloppes prédéfinies, de prendre des mesures se

traduisant soit par le gel de certaines dépenses, soit par l'instauration de nouvelles recettes afin de préserver l'équilibre initialement déterminé.

Ces modifications budgétaires importantes n'ont cependant pas permis un rapprochement suffisant de la procédure budgétaire et de la gestion par la performance. Comme l'indique le rapport précité de l'IGF, « *l'articulation de la gestion par la performance avec la ventilation des dotations budgétaires aux ministères gestionnaires demeure marginale* », ajoutant que « *dans la phase initiale d'établissement du cadrage budgétaire pluriannuel, les demandes adressées par les ministères dépensiers au ministère des finances ne contiennent que des informations financières, sans référence aux résultats* ».

• Comme le note le rapport de l'IGF précité, au **Royaume-Uni**, « *l'effort considérable réalisé en matière de constitution d'indicateurs de résultats et de gestion sert de socle à une constante rénovation de la gestion publique, du travail gouvernemental et du contrôle démocratique* ».

En effet, l'introduction de la « comptabilité de ressource » est l'aboutissement d'une série de réformes visant à alléger le poids des services de l'Etat et de l'administration centrale par une politique de privatisations et de création d'agences gérées selon les règles de la comptabilité d'exercice. L'objectif affiché était plus ample que l'adoption des techniques de la comptabilité d'exercice, puisqu'il s'agissait d'apporter des informations supplémentaires en termes de flux financiers, d'actifs et de dettes.

Les réformes entreprises ont une ancienneté déjà certaine. En 1982, l'Initiative pour la gestion financière a marqué le début d'une réforme générale d'amélioration de la gestion financière des ministères, l'objet étant de déléguer de la façon la plus large possible la responsabilité des budgets et du contrôle financier aux unités et à leurs responsables hiérarchiques. En 1986, l'Étude pluri-départementale de budgétisation a conduit les responsables administratifs à fixer les priorités, à gérer les ressources, à contrôler les performances et à évaluer régulièrement les résultats de leurs services. La généralisation de la comptabilité de ressources a ainsi été avantaagée par des expériences passées, mais aussi par l'usage des normes comptables du secteur privé et des droits constatés au sein des agences et des collectivités locales.

La réforme patrimoniale a ainsi été relancée en 1994 dans un souci d'amélioration de la gestion de l'administration, allant bien au-delà d'une démarche de transparence. Elle comporte trois axes :

- optimiser la gestion des ressources dans l'administration : par le calcul du coût complet des produits et services rendus, la mesure de la performance, ou encore la mise au point d'un inventaire exhaustif des propriétés de l'Etat destiné à optimiser la gestion des actifs ;

- accroître la budgétisation des ressources des administrations, l'objectif étant de coupler la réforme comptable et la réforme budgétaire ;

- renforcer la responsabilité de l'administration à l'égard du Parlement et des contribuables, grâce, notamment, à une normalisation comptable.

Toutefois, la mise en place de cette réforme a souffert de contraintes techniques (défaillances dans la mesure des résultats et des performances, concertation tardive et insuffisante, décalage de la réforme comptable et de la réforme budgétaire...) mais aussi de contraintes politiques (réticences des ministères, traditionnellement très autonomes, à suivre le ministère des finances, et hésitations du Parlement).

En outre, l'articulation de la gestion par la performance et le calibrage des moyens budgétaires s'est révélé relativement délicate. Certes, en 1998, chaque ministère a dû passer sous revue ses dépenses et engager une réflexion sur leur véritable utilité (procédure de *Comprehensive Spending Review*). La même année, il a également présenté et expliqué ses objectifs, ceux-ci faisant l'objet d'un engagement de résultats du ministre (procédure des *Public Service Agreements*).

Mais ces réformes sont relativement récentes, et, comme le relève l'IGF dans son rapport précité, « *malgré les intentions affichées, le chaînage entre les indicateurs utilisés à des fins de pilotage interne (par les agences notamment) d'une part, et les indicateurs globaux utilisés pour mesurer les résultats des ministères d'autre part, reste très imparfaitement réalisé* », d'autant plus que « *l'état d'avancement inégal du processus d'établissement des coûts par objectifs rend encore incertaine la réalisation effective d'une nomenclature opérationnelle du budget par objectifs* ».

Au total, les réformes introduites recouvrent une dimension encore trop politique, et manquent de conséquences pratiques pour la gestion des crédits ministériels. Toutefois, et ce n'est pas le moindre des enseignements de l'expérience britannique, comparée notamment à la France, le contrôle exercé par le ministère des finances a changé de nature : il est passé d'un contrôle de régularité de la dépense à un examen régulier et précis des résultats et de la gestion de leurs dotations par les ministères.

2. L'élaboration d'indicateurs de résultats pertinents destinés à améliorer l'information financière

• Un vaste mouvement de modernisation de l'administration a été enclenché aux **Etats-Unis** au début des années 1990, ce pays étant de toute façon l'objet d'importantes réformes administratives depuis les années 1950.

Il convient d'insister sur le fait que c'est une loi, le *Government and Performance Results Act* de 1993, qui a fixé le cadre d'un système de gestion par la performance dans l'administration fédérale américaine : en prévoyant une planification par objectifs et la création d'indicateurs de résultats, cette loi visait à rendre possible la présentation de comptes-rendus annuels de performance par les ministères et institutions publiques à compter de 2000.

Le Government Performance and Results Act

En 1993, le Congrès a voté le *Government Performance and Results Act*, dont l'application est étalée dans le temps, et qui comporte d'importantes innovations :

- depuis 1997, cette loi oblige les agences fédérales à préparer et à présenter au Congrès des **plans stratégiques** pour 5 ans ;

- depuis l'exercice budgétaire 1999, un **plan de performance** couvrant l'ensemble des activités gouvernementales ainsi que des plans sectoriels rédigés par chaque agence doivent également être présentés au Congrès : ils doivent établir des objectifs mesurables, décrire les moyens de les atteindre, définir des indicateurs de suivi, des outils d'évaluation et de révision *in itinere* ;

- depuis mars 2000, chaque agence doit être en mesure de remettre au Congrès un **bilan annuel** de mise en œuvre du plan de performance établi douze mois plus tôt ; en cas d'échec dans la réalisation de certains objectifs, les agences doivent en rechercher les causes, et formuler de nouvelles idées ;

- le directeur de l'*Office of Management and Budget* est chargé de désigner des agences pilotes devant anticiper la mise en place des plans stratégiques, des plans de performance et des bilans annuels pour la période 1994-1996 ;

- il est également chargé de choisir les agences pilotes pour la mise en œuvre en 1998-1999 de projets de budgets de performance, consistant en des propositions budgétaires présentant les résultats qu'il serait possible d'escompter pour des montants différents de dotations budgétaires ; cette expérience devait être généralisée en 2001 en cas de conclusions positives.

Le calendrier de cette réforme a été respecté grâce à une forte implication de l'administration et à une réelle volonté politique, concrétisée notamment par la constitution d'une équipe placée sous l'autorité directe du vice-président Al Gore. Il convient d'ajouter que la priorité a été donnée aux indicateurs d'impact socio-économiques, plutôt qu'aux indicateurs d'activité ou de productivité, afin de donner de réelles orientations aux politiques publiques. Par ailleurs, la forte implication des corps d'audit, qu'il s'agisse des inspections générales des administrations ou du *General Accounting Office*, assure la qualité des systèmes d'informations sur les performances et la fiabilité des données. **La diffusion d'une culture de résultats au sein de l'administration fédérale américaine, en soutenant un véritable effort**

d'explication des objectifs poursuivis par les administrations et les services publics, constitue un moyen d'exercice du contrôle démocratique.

Toutefois, ces profondes réformes ont été réalisées sans modifications importantes des procédures juridiques et budgétaires. Il convient en particulier de noter l'absence de budgétisation en fonction des résultats. Les concepteurs des réformes n'étaient pas tant intéressés par une refonte de la nomenclature que par une réflexion sur l'utilité de la dépense publique. Cela présente d'ailleurs une limite qui tient à la faible prise en compte, au moment de la budgétisation, des résultats de la gestion par la performance.

• L'expérience du **Canada** en matière de gestion de la performances est « *riche* », selon l'expression de l'IGF.

Un système de gestion de la performance a été introduit à partir de 1997, et avait pour but de rendre l'administration plus efficace mais aussi **d'améliorer l'information du Parlement**, ce second volet constituant une spécificité de la réforme canadienne.

Le système de la gestion des dépenses au Canada

Le système de la gestion des dépenses, introduit au début des années 1980, concerne la procédure budgétaire. Il comportait trois innovations :

- la mise en place d'un processus de planification budgétaire, reposant sur des objectifs de financement pluriannuels et sur la pratique de la réaffectation des ressources provenant des programmes les moins prioritaires ;
- des informations sur le rendement des programmes, visant à accroître la responsabilité des ministres gestionnaires, et très largement diffusées ;
- la suppression des « réserves centrales d'intervention » : il est désormais impossible à un ministère d'obtenir des crédits supplémentaires en cours d'année.

Ce système, fortement influencé par les expériences australienne et néo-zélandaise, tendait à améliorer le contenu des rapports remis au Parlement sur les résultats de l'administration.

La réforme des systèmes de gestion et de contrôle des finances a en effet reposé sur un axe directeur dénommé « stratégie d'informations financières », qui poursuit un objectif de clarté dans l'établissement et la reddition des comptes, afin d'aider les ministères à obtenir des informations à même d'améliorer la qualité de la prise de décisions : il s'agit d'une sorte d'audit des comptes publics. Sont notamment élaborés deux types de rapports : des rapports sur les plans et les priorités, qui présentent les objectifs visés par

chaque département ministériel, puis des rapports sur le rendement, qui exposent les résultats obtenus par rapport aux engagements initiaux, et qui font partie des documents annexés au fascicule budgétaire du ministère concerné.

Toutefois, le rapport de l'IGF précité note que « *les rapports sur le rendement n'ont pour le moment pas d'influence dans l'attribution des ressources* ». Ils ne sont toutefois pas sans effet, car ils contribuent à améliorer le contrôle de gestion au sein des ministères.

• **L'Australie** présente la même spécificité que l'Allemagne : l'Etat fédéral y est nettement en retard sur les Etats fédérés, même si le premier s'inspire des seconds pour mettre en œuvre sa propre réforme tendant à établir un système budgétaire d'exercice. Toutefois, sur ce dernier point, ce pays est beaucoup plus avancé que l'Allemagne.

Le renforcement de la mesure des coûts et des performances se traduit par l'importance accordée aux « *outcomes* », effets produits et finalités des actions administratives. Cet aspect montre bien l'influence de l'expérience néo-zélandaise, quoique l'originalité du cas australien tient dans l'importance du pragmatisme : concertation entre le ministère des finances et les ministères gestionnaires, conseils auprès de cabinets du secteur privé, introduction progressive des réformes, actions de formation... **Il convient également de souligner la forte implication du Parlement, dont le rôle a consisté à arrêter la stratégie générale et à se préoccuper de l'appréciation des performances des services** : les responsabilités de l'administration s'en sont trouvé accrues, mais en contrepartie de l'obligation de rendre des comptes. **Le débat politique s'est indéniablement élevé, notamment au moment du vote du budget, le Parlement s'intéressant bien plus aux finalités des politiques publiques qu'à leurs coûts.**

II. VERS DES MÉTHODES PROCHES DE CELLES DU SECTEUR PRIVÉ

Les réformes introduites afin de promouvoir la gestion de l'administration ou du secteur public par la performance se sont souvent traduites par l'adoption de méthodes proches de celles qui existent dans le secteur privé. Cela ne veut pas dire que la privatisation ou le démembrement de l'Etat ont été systématiquement recherchés, mais que l'accent a été porté, en raison de la rareté de la ressource publique, sur l'efficacité, la recherche du moindre coût et une allocation optimale des ressources visant à réduire le poids des dépenses publiques en rationalisant l'utilisation.

A. UN SECTEUR PUBLIC GÉRÉ COMME UNE ENTREPRISE PRIVÉE

Certains pays gèrent leur secteur public selon les méthodes et critères applicables aux entreprises du secteur privé, même si tous n'en sont pas parvenus au même point.

- La **Nouvelle-Zélande** est le seul pays de l'OCDE, avec l'Islande, à avoir prolongé la mise en place de la comptabilité d'exercice en un système de budgétisation fondé sur les mêmes principes : désormais, en effet, le budget de ce pays est établi selon les règles comptables du secteur privé et d'après un jeu d'états financiers complet (bilan, compte de résultats, tableau de financement...).

Ce pays a opéré une profonde réforme de son secteur public concurrentiel. Après l'adoption du *State-Owned Enterprises Act* en 1986, l'Etat s'est désengagé des activités commerciales qu'il contrôlait dans de nombreux secteurs. Des sociétés d'Etat, fonctionnant à la manière des entreprises commerciales, ont été créées et leurs employés ont perdu leur statut de fonctionnaire. Dans un premier temps, l'Etat en est devenu actionnaire, puis, lorsque ces entreprises d'Etat disposaient des mêmes capacités d'action que celles du secteur privé, elles ont été privatisées. Actuellement, une quinzaine d'entreprises reste sous le contrôle de l'Etat, même si leur gestion est devenue entièrement conforme à ce qui se pratique dans le secteur concurrentiel privé. Du reste, l'Etat attend surtout de ses entreprises qu'elles lui rapportent des dividendes.

- La confrontation avec le marché a été poussée au **Royaume-Uni**, où la culture de résultats a amené les pouvoirs publics à recentrer l'activité des services publics sur la satisfaction des usagers.

Une profonde réforme de la comptabilité a été engagée, notamment par le *Government Resources and Accounts Act*, qui instaure dans le secteur public une comptabilité similaire aux règles de reporting financier du secteur privé. Il s'agit d'améliorer l'efficacité et de définir des objectifs par ministère en termes de ressources utilisées plutôt que de crédits à dépenser.

Des méthodes provenant du secteur privé

Au début des années 1980, le Premier ministre, Margaret Thatcher, a créé l'*Efficiency Unit*, dirigée par M. Derk Rayner, directeur général de *Marks & Spencer's*. Elle avait pour mission d'appliquer les principes du *New Public Management* afin de dégager des économies dans le secteur public. La sous-direction « efficacité des services publics » (*Effective Performance Division*) est l'héritière de cette unité.

La création des sous-directions «démarche qualité» et «service à l'utilisateur» est imputable à M. John Major.

Enfin, la sous-direction *Modernising Government* correspond à la mise en œuvre du projet du gouvernement travailliste, qui souhaite réaliser une synthèse constructive des approches précédentes.

Organigramme du *Modernising Public Services Group*

<p>Sous-direction Service à l'utilisateur</p> <ul style="list-style-type: none">. consultation des usagers. accès aux services publics. identification et diffusion des pratiques optimales. <i>Better Government for Ethnic minorities</i>. <i>Better Government for Older People</i>. Management du groupe (budget)	<p>Sous-direction Démarches qualité</p> <ul style="list-style-type: none">. gestion des <i>Charters Marks</i> (évaluation externe). marketing du modèle d'excellence (auto-évaluation). coordination des différentes démarches qualité. communication
<p>Sous-direction Efficacité des services publics</p> <ul style="list-style-type: none">. Mesures de performances des services publics. Liaison avec le <i>Treasury</i>. Benchmarking des services publics. Gestion du risque. Fonds <i>Invest to save</i>. Pilotage des <i>Executive Agencies</i>	<p>Sous-direction Modernising Government</p> <ul style="list-style-type: none">. suivi du Livre Blanc. coordination des briefings pour les ministres. gestion du calendrier. coordination activités internationales

Source : rapport de R. Seligmann, juillet 2000

De surcroît, la création d'agences a facilité la mise en place de comptabilités analytiques en leur sein, comme dans les entreprises privées. En effet, les gestionnaires des agences ont été jugés sur les résultats qu'ils obtenaient au regard des objectifs initialement fixés : afin de maximiser leurs résultats au meilleur coût, ils ont produit des comptes proches de ceux du secteur privé, en s'appuyant sur des instruments tels que bilan, compte de résultat ou tableau de financement, que l'on retrouve dans une entreprise.

A cet égard, cette année est cruciale, puisque l'amélioration de l'information comptable doit être étendue aux comptes de l'Etat à partir de

2001-2002. Les méthodes employées au sein des agences depuis plusieurs années constituent donc l'expérimentation d'une opération qui doit être conduite sur une échelle beaucoup plus grande, et qui doit aboutir à la réforme du budget de l'Etat présentée plus haut.

- Aux **Etats-Unis**, la présentation budgétaire repose sur la comptabilité de caisse. Mais, suite à la faillite des caisses d'épargne, le besoin est apparu de connaître avec précision les risques encourus par l'Etat fédéral lorsque celui-ci accorde des prêts ou des garanties de prêts. Une série de lois a alors rendu obligatoire l'instauration d'une véritable comptabilité patrimoniale dans les administrations et les agences fédérales¹. Dix d'entre elles ont été initialement chargées de présenter des comptes patrimoniaux, qui ont fait l'objet d'un audit. Puis cette obligation fut étendue aux 24 principales administrations et agences fédérales, et à l'Etat fédéral lui-même. L'Etat américain dispose ainsi de comptes consolidés, audités par le *General Accounting Office*. Enfin, il convient de préciser que, à l'instar du secteur privé, l'absence de contrôles *a priori* en matière comptable s'accompagne d'une formalisation poussée des procédures d'audit *a posteriori* : le contrôle va donc au-delà de la vérification classique de la sincérité des comptes et intègre l'évaluation de la pertinence des conventions comptables.

- Le cas du **Canada** est très intéressant parce qu'il démontre que la recherche d'une plus grande efficacité de l'administration, grâce notamment au recours à des méthodes proches de celles du secteur privé, ne signifie pas l'adoption d'une conception politique ultra-libérale rejetant l'Etat. La réforme comptable adoptée en 1999, consistant en un passage à la comptabilité d'exercice intégrale à compter de 2003 et en une décentralisation de la responsabilité comptable, vise à améliorer l'information financière.

B. UNE DÉMARCHE PLUS PRAGMATIQUE

- En **Suède**, les gouvernements, essentiellement sociaux-démocrates, ont entrepris, depuis le début des années 1990, de faire évoluer les entreprises publiques vers un fonctionnement reposant sur les critères du marché. A cette fin, elles ont été dotées des statuts des sociétés anonymes et des règles de la comptabilité d'entreprise. Dans le même temps, certains actifs de l'Etat ont été privatisés totalement ou partiellement, et certains monopoles ouverts à la concurrence, tels que l'énergie, les transports ou la poste.

En fait, ce pays a cherché à utiliser les outils des systèmes d'information du secteur privé et à les appliquer aux objectifs sociaux poursuivis par les pouvoirs publics, la Suède n'ayant en rien renié sa

¹ Trois lois en 1990 : le *Federal Credit Reform Act*, la loi créant le *Federal Accounting Standards Advisory Board*, et le *Chief Financial Officers Act*. Une loi en 1994 : le *Government Management Reform Act*.

tradition politique et sociale accordant à l'Etat un rôle interventionniste affirmé. Cet exemple démontre bien le caractère pragmatique des réformes introduites dans ce pays, et confirme les conclusions de notre collègue Joël Bourdin concernant les lacunes des systèmes d'informations sur les administrations publiques en France¹.

- En **Finlande**, un nouveau modèle comptable, proche des pratiques du secteur privé, a été élaboré : d'abord expérimenté dans quelques sites pilotes, il a été généralisé à l'ensemble des agences du pays à compter du 1^{er} janvier 1998.

- Si l'**Allemagne** connaît quelque retard dans la mise en œuvre de ses réformes, 18 des 38 projets que comporte le programme *Moderner Staat Moderne Verwaltung*, récemment présenté par le chancelier Schröder, sont consacrés à l'amélioration qualitative et en termes de coût des prestations offertes par les services publics. Un ensemble de projets est ainsi proposé, reposant sur l'emploi d'instruments venant du secteur privé : mise en place d'une comptabilité analytique, établissement d'indicateurs d'activité, introduction de contrats d'objectifs entre les ministères de tutelle et leur administration... La concurrence constitue un élément essentiel de ce programme : les administrations sont incitées à se livrer à un benchmarking destiné à comparer l'efficacité des services et à mobiliser les réserves potentielles de productivité, en matière de coût de personnel, d'efficacité des programmes d'aides publiques, ou encore dans le domaine informatique. Un premier bilan de cette démarche devrait être présenté à la fin de cette année.

¹ Rapport d'information n° 203 ; 2000-2001.

CHAPITRE TROIS

DES FONCTIONS PUBLIQUES RÉFORMÉES

En France, la réforme de la fonction publique fait l'objet de rapports extrêmement nombreux, parmi lesquels il convient de citer notamment le rapport établi par M. Serge Vallemont¹, ou les deux récents rapports du Commissariat général du Plan².

Ces rapports insistent généralement sur la nécessité d'engager une véritable politique de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution démographique prochaine, la moitié des fonctionnaires actuellement en poste allant partir à la retraite d'ici 2012. Ils considèrent également que **chaque départ de fonctionnaire ne devra pas nécessairement donner lieu à un nouveau recrutement, cette évolution démographique constituant une occasion historique à saisir pour procéder à des redéploiements d'effectifs afin de rendre l'administration moins lourde mais plus efficace.** Les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent du reste de réelles opportunités pour réaliser les gains de productivité qui permettront de réduire le nombre de fonctionnaires, et ainsi le poids des dépenses publiques dans notre pays, sans désorganiser le fonctionnement des services publics.

Ces sages préconisations, qui constituent autant d'incitations à réformer adressées au gouvernement, restent pour l'instant à l'état de vœux pieux. Mais la réalité de la gestion de la fonction publique française a été mise en évidence par un rapport particulier de la Cour des comptes relatif à *La fonction publique de l'Etat*. Ce rapport est accablant : emplois en surnombre ou bloqués, existence de mises à disposition ou de détachements injustifiés ou irréguliers, système de contrôle des effectifs réels insatisfaisant, gestion prévisionnelle des ressources humaines défailante, voire carrément inexistante, dépenses indemnitaires financées sur des ressources extra-budgétaires, avantages indus sans base juridique autre qu'une simple décision ministérielle, méconnaissance des effectifs de fonctionnaires... Hélas, le deuxième tome de cette enquête, très récemment publié, vient confirmer ces pratiques, et ne fait guère état d'amélioration en la matière.

¹ *Gestion des ressources humaines dans l'administration, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, novembre 1999.*

² *Fonctions publiques, enjeux et stratégie pour le renouvellement, rapport du groupe présidé par M. Bernard Cieutat, mars 2000; Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode, rapport du groupe thématique « gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures », mai 2000.*

Les exemples étrangers montrent pourtant que la fonction publique peut faire l'objet de profondes réformes sans regain particulier des conflits sociaux ni dégradation de la qualité des services publics rendus aux citoyens.

I. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PUBLIQUES PLUS DYNAMIQUE

A. UN CADRE STATUTAIRE ASSOUPLE

1. Une diversité de situations...

Votre rapporteur n'ignore rien de la **difficulté des comparaisons internationales en matière de fonction publique**, pour au moins deux raisons.

1°) Les comparaisons internationales sont délicates à établir : elles doivent, en effet, retenir des champs semblables. Or, chaque pays n'a pas la même définition de la notion de fonction publique ou de service public. La nature de l'employeur public, le mode de financement des services publics, ou encore le statut juridique des employés publics peuvent être différents d'un pays à l'autre. Des conclusions tirées de comparaisons internationales doivent donc être analysées avec prudence.

La difficile approche chiffrée du nombre d'agents publics : l'exemple des Pays-Bas

Pour appréhender la notion de fonction publique aux Pays-Bas, il convient de privilégier une approche organique : les agents publics sont ceux qui travaillent dans le secteur public.

Mais plusieurs définitions coexistent :

- la première définition est relativement restrictive : elle n'englobe que les agents travaillant directement pour les ministères, les provinces et les communes ; ces agents ne regroupent que 3,4 % de la population active ;

- cette notion peut toutefois être élargie à l'ensemble du «service public », incluant notamment les magistrats, les militaires, les enseignants et le personnel des agences créées en 1994 : les agents publics représenteraient alors 11,4 % de la population active ;

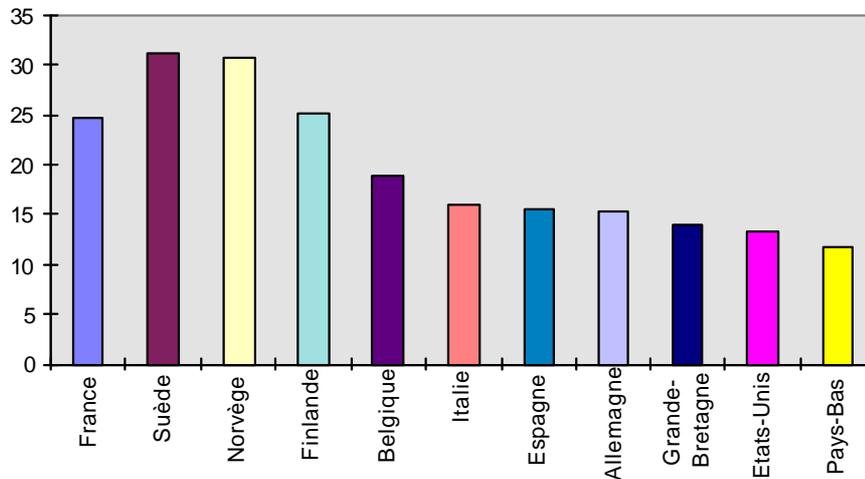
- si l'on ajoute à ce chiffre le personnel de l'ensemble des institutions bénéficiant de fonds publics et travaillant pour le service public, on parvient néanmoins à un total de 26 % de la population active néerlandaise, soit un niveau comparable à celui de la France.

2°) La France présente de fortes spécificités dans ce domaine : rôle pratique et symbolique du statut de la fonction publique très important, fonction publique de carrière, distinction du grade et de l'emploi, multiplicité du nombre de corps aux particularités et avantages très divers, droit de la fonction publique élaboré... Le rapprochement de la situation de la France de celle prévalant dans nombre de pays étrangers est donc extrêmement délicat.

Toutefois, votre rapporteur estime que cette nécessaire prudence méthodologique ne doit pas servir de prétexte pour ne pas analyser objectivement la situation de l'emploi public dans différents pays industrialisés, et la comparer à la nôtre.

Il n'en reste pas moins, en effet, que **le nombre de fonctionnaires ou d'agents publics en général est plus élevé dans notre pays que dans beaucoup d'Etats étrangers développés**, comme le montre le graphique ci après :

Part de l'emploi public au sein de l'emploi total en 1998 (en %)



Source : OCDE

De cette comparaison, il ressort que la France se situait, en 1998, parmi les pays membres de l'OCDE les plus importants, en quatrième position, juste après les pays scandinaves, en matière de part de l'emploi public au sein de l'emploi total.

Au-delà des données chiffrées, il convient de procéder à la présentation de la situation existant dans certains pays étrangers, qui met ainsi en évidence la **grande diversité affectant la notion de fonction publique**.

- En **Nouvelle-Zélande**, le nombre des fonctionnaires *stricto sensu* est extrêmement réduit, puisqu'il s'élève seulement à moins de 30.000 postes (43.600 si l'on inclut certaines entités d'Etat), contre 90.000 il y a encore sept ans. Il convient de préciser que ni les militaires, ni les policiers, ni les services du Parlement ne sont compris dans le périmètre du secteur public. Enfin, un important transfert de postes d'agents publics a eu lieu en direction du secteur para-étatique et des entités publiques attachées à l'Etat.

- Aux **Pays-Bas**, il n'existe pas de fonction publique au sens où on l'entend en France. La fonction publique ne fait ainsi pas l'objet d'une définition stricte et précise, et il n'existe ni statut de la fonction publique ni conseil supérieur national de la fonction publique. Aucune distinction statutaire n'est opérée entre les agents de l'Etat et ceux des collectivités territoriales.

- La notion de fonctionnaire est également très restrictive en **Suède** : il s'agit des personnels recrutés par concours et dotés d'un statut comportant

notamment la garantie de l'emploi. Mais cette catégorie se limite à un nombre très limité de personnes au sein des administrations centrales, notamment le ministère des affaires étrangères, les diplomates étant les seuls agents publics recrutés par concours.

Les employés de l'Etat et des collectivités territoriales sont en règle générale recrutés par leur employeur direct, qui fixe leur salaire. Ils sont titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée, mais ne sont pas à l'abri d'un licenciement en cas de restructuration de l'organisme. Par exemple, les effectifs de la poste suédoise ont été réduits de 30 % au cours des dix dernières années, tandis que ceux de l'agence nationale de statistiques ont été divisés par deux par rapport à 1975.

De surcroît, on note un *turn over* important du personnel, y compris dans les administrations centrales. Dans ce contexte, une partie importante des agents publics est amenée à considérer que leur passage dans l'administration n'est qu'une étape, plus ou moins durable, dans leur vie professionnelle, sans considérer qu'il s'agit d'une carrière au sens français du terme.

- A l'inverse, le concept de « fonctionnaire » est très large au **Japon**, et beaucoup plus unitaire qu'en France, puisqu'il va du Premier ministre lui-même jusqu'à la jardinière d'enfants des petites municipalités rurales. La particularité de la fonction publique japonaise est que **les élus sont des fonctionnaires** : ainsi, les ministres et les parlementaires sont fonctionnaires de l'Etat, et les conseillers municipaux fonctionnaires locaux.

2. ... mais une tendance générale qui converge vers un assouplissement des modalités de gestion des fonctionnaires ou agents publics

En dépit de cette diversité des situations, **il est possible d'observer une tendance générale convergente en direction d'un assouplissement des modalités de gestion des fonctionnaires ou agents publics.**

- En **Nouvelle-Zélande**, la frontière statutaire entre le secteur public et le secteur privé s'est estompée au fil des années : 42 % des agents publics bénéficient désormais d'un contrat individuel à durée déterminée, contre 17 % il y a 5 ans. La quasi-totalité des directeurs de départements ministériels sont également recrutés sous contrat, y compris à l'étranger, seuls deux postes de directeurs généraux étant réservés à des ressortissants néo-zélandais.

- Aux **Pays-Bas**, les agents publics bénéficient d'un contrat proche du contrat de travail de droit privé, même s'ils disposent théoriquement d'un emploi à vie et de certaines protections liées à leurs fonctions : la différence avec le secteur privé est donc peu marquée, et le recrutement se fait,

non sur concours, mais par des entretiens d'embauche classiques, à l'exception des agents du ministère des affaires étrangères.

L'homogénéité entre secteur public et secteur privé s'est encore trouvé accrue suite à la réforme de 1994 : le système de retraite public a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, et la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé, les négociations salariales étant notamment décentralisées depuis cette date. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2001, la sécurité sociale est la même pour tous, agents publics et salariés du secteur privé.

- Le cas de la **Suède** est très proche, la tendance qui s'est affirmée étant un quasi-alignement des agents publics sur les droits et obligations des salariés du secteur privé. Ce rapprochement est facilité par l'existence d'un seul régime général de retraite, géré par l'Etat pour l'ensemble des salariés, et par une pratique du dialogue social très structurée. Ainsi, c'est le plus souvent par l'intermédiaire de conventions collectives que la Suède a opéré cette réforme du statut des agents publics, sans renoncer à ce qui fait l'originalité de son modèle social.

- En **Finlande**, a été engagé un processus de transformation des contrats de droit public dont bénéficiaient les fonctionnaires en contrats de droit privé, dans le cadre de la transformation des services publics en agences puis en entreprises commerciales d'Etat ou en sociétés anonymes d'Etat. Ces deux catégories de structures ne peuvent d'ailleurs employer du personnel que dans le cadre de contrats de droit privé.

- En **Allemagne**, pays qui connaît une fonction publique de carrière, a été adoptée, le 24 février 1997, la loi sur la réforme du droit de la fonction publique, qui améliore la gestion du personnel en vue d'un meilleur rendement et vise à accroître la volonté de concurrence et d'efficacité au sein de l'administration publique.

Deux possibilités de rémunération au mérite ont été introduites par la loi du 24 février 1997 :

- pour récompenser d'excellents résultats individuels, il est possible d'octroyer un bonus ponctuel et non renouvelable s'élevant au maximum au salaire de base ;

- il est possible d'attribuer, pour une durée maximale d'un an, des primes mensuelles, limitées à 7% du salaire de base : ces primes ne peuvent être attribuées à plus de 10 % du personnel par année budgétaire.

Par ailleurs, un critère de performance individuelle a été introduit dans la carrière des agents qui n'accèdent plus à la même cadence à l'échelon supérieur. Il convient de préciser que les organisations syndicales des

fonctionnaires ont accueilli favorablement l'introduction d'un salaire au mérite.

Un nouveau projet de modernisation du système de rémunération a été adopté en 2001. Il vise notamment à octroyer aux autorités administratives une plus grande marge de manœuvre en matière salariale, afin d'assouplir le principe d'une rémunération identique sur le territoire allemand. En outre, l'introduction de fourchettes permettant une fixation différenciée du niveau de traitement est préconisée.

- **L'Italie** a connu un mouvement similaire, sa fonction publique étant dotée d'un **nouveau statut qui ressemble de plus en plus à celui des employés du secteur privé**. La fonction publique italienne, comme celle de notre pays, était caractérisée par une multitude de statuts particuliers. Mais une loi de 1993, complétée en 1998, a entamé la « **privatisation** » et la « **contractualisation** » de l'emploi public : ce processus est aujourd'hui terminé, de telle sorte que l'équivalent de notre statut général de la fonction publique n'existe plus en Italie. Désormais, l'ensemble du personnel public, à l'exception de celui qui relève des ministères régaliens - corps préfectoral, magistrats, militaires, agents de police -, ne relève plus du droit administratif, mais du droit commun applicable à l'ensemble des emplois du secteur privé : par exemple, la compétence juridictionnelle en matière d'emploi « public » a été transférée du juge administratif au juge judiciaire.

- La **Suisse** a également supprimé le statut de la fonction publique. Révisé de nombreuses fois depuis sa création, en 1927, le statut des fonctionnaires a cédé le pas, au 1^{er} janvier dernier, à une nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, dont le projet avait été adopté au Parlement en mars 2000 à la suite d'une longue période de large consultation (organisations syndicales, partis politiques, organisations économiques et professionnelles). Le périmètre d'application de cette nouvelle loi est très large, puisqu'il concerne le personnel de l'administration fédérale, des services du Parlement, de la poste, des chemins de fers fédéraux, des entités décentralisées, et des tribunaux.

Le changement le plus manifeste réside dans l'introduction d'un régime contractuel de droit public très proche du code des obligations dont dépend le secteur privé suisse. Les contrats signés pour une période indéterminée mettront fin à l'ancien système de reconduction tous les quatre ans, soit la durée des législatures, de la nomination des fonctionnaires. Cette nouvelle loi introduit aussi un nouveau système de rémunération qui favorise la qualité des prestations et l'évaluation individuelle des agents.

- En **Belgique**, le conseil des ministres du 20 juillet 2000 a approuvé un avant-projet de loi relatif à la fonction publique. Il prévoit trois orientations de réformes concernant les services publics fédéraux :

- l'élargissement des circonstances qui peuvent donner lieu à l'engagement de personnel sous contrat de travail ;
- l'adaptation des possibilités de mobilité des agents ;
- l'élargissement des possibilités d'introduire des fonctions de mandat dans les services publics.

Néanmoins, le principal axe de réforme adopté au cours du conseil des ministres du même jour porte sur un **projet d'arrêté royal concernant le statut des agents de l'Etat, qui constitue la première phase des réformes de la fonction publique fédérale.**

Ce texte prévoit de porter davantage l'accent sur la serviabilité de l'agent à l'égard de la population. Le principe de « travail consciencieux » est introduit, et son développement ultérieur interviendra dans les règles de conduite relatives à la déontologie des fonctionnaires. Le droit à la formation est reformulé afin d'être organisé de manière plus rationnelle. Ce projet crée également la possibilité de déroger au principe selon lequel on ne peut recruter quelqu'un que s'il est porteur d'un diplôme ou certificat en rapport avec le niveau de l'emploi pour lequel le recrutement est organisé.

Au total, le ministère de la fonction publique sera remplacé par un service public horizontal dénommé « personnel et organisation », un nouveau système de rémunération sera élaboré, l'évaluation modernisée, et les procédures de recrutement réformées.

• Le **Japon** présente une situation particulière. Ce pays dispose d'une bureaucratie de carrière typique, où les traditions du service à vie au sein d'une même administration et d'avancement à l'ancienneté sont très enracinées. La mobilité horizontale, entre les administrations, est donc très faible, mais la mobilité verticale est plus importante. Ce cas est donc relativement proche de celui de la France.

Toutefois, la rénovation de la fonction publique est un des principaux points de la réforme administrative engagée par le gouvernement nippon. Des réformes ponctuelles ont déjà été mises en œuvre. Il convient de citer une loi de décembre 1999 relative aux échanges de personnels entre l'administration nationale et le secteur privé, destinée à favoriser l'implantation des méthodes de gestion efficaces utilisées dans les entreprises privées. Un programme d'échange permet d'envoyer des fonctionnaires dans des entreprises privées, et d'accueillir des salariés du secteur privé dans des ministères ou organismes publics, pour une durée de trois ans. Par ailleurs, suite à la réorganisation des administrations centrales du 6 janvier 2001¹, la mobilité dans et entre les ministères est encouragée, afin de limiter les effets de permanence des structures au sein des nouveaux ministères.

¹ Cf. chapitre quatre.

Enfin, une réflexion est en cours en vue d'instaurer des mécanismes d'évaluation des fonctionnaires devant permettre l'introduction d'une rémunération au mérite remettant en cause le principe de la promotion reposant sur la seule ancienneté. Il s'agirait également d'interdire purement et simplement la pratique du « pantouflage » dans les entreprises ou organismes ayant des liens avec l'administration, cette pratique ayant donné lieu à de réels abus et dérives.

- La plus grande souplesse introduite dans la gestion des ressources humaines publiques a permis à la **Norvège** de procéder à des **redéploiements d'effectifs en direction des secteurs jugés prioritaires** tant par les pouvoirs publics que par l'opinion publique. Ainsi l'augmentation de la proportion d'agents dans les domaines de la santé et de l'éducation est-elle systématiquement recherchée.

B. UN INTÉRÊT SPÉCIFIQUE PORTÉ À LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

- Aux **Pays-Bas**, les hauts fonctionnaires ont fait l'objet d'une attention particulière dans le processus de réforme de l'administration, la fonction publique supérieure étant considérée comme devant jouer un rôle déterminant dans la conduite et la réalisation des objectifs de la réforme de l'Etat.

Un bureau pour la fonction publique supérieure a été créé en 1995 : son objectif était d'améliorer la flexibilité et la mobilité des hauts fonctionnaires néerlandais, grâce, notamment, à des programmes de formation continue susceptibles de leur permettre d'exercer des fonctions variées. Cette volonté de décloisonner les ministères s'est accompagnée de la mise en place d'une gestion très libéralisée des postes à pourvoir, l'affectation se faisant en fonction de l'offre et de la demande.

- En **Suède**, l'importance du rôle des agences¹ confère un poids particulier aux hauts fonctionnaires qui les dirigent. Grâce à une stricte séparation du politique et de l'administratif, les directeurs généraux des agences sont, selon les termes du rapport François précité, « *les vrais patrons de l'administration suédoise* » et « *disposent de toute la liberté financière, administrative et de management nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par les ministres et leur département ministériel de tutelle* ».

- La **Belgique** a adopté, le 6 octobre 2000, un projet d'arrêté royal fixant les nouvelles structures de base des services publics fédéraux : il se traduit notamment par la **suppression des cabinets ministériels**.

¹ Cf. chapitre quatre.

La suppression des cabinets ministériels en Belgique

Le ministre sera désormais entouré, outre de son secrétariat personnel, d'un conseil stratégique, d'un comité de direction et d'une cellule stratégique.

Le conseil stratégique, qui sera présidé par le ministre, sera le relais entre l'échelon politique et l'échelon administratif. Il sera composé d'un nombre réduit d'experts, principalement externes à l'administration, du président du comité de direction, du directeur du secrétariat personnel du ministre, et du responsable de la cellule stratégique. Il conseillera le ministre sur l'élaboration des politiques à mener et sur l'application par l'administration des mesures décidées et de leur évaluation.

Le comité de direction assurera la gestion de l'administration au quotidien. Son président sera choisi par le ministre pour six ans sur une liste de candidats internes ou externes, sélectionnés par le bureau de sélection chargé du recrutement des fonctionnaires en fonction du profil défini par le ministre. Ses autres membres seront les responsables des différentes administrations concernées.

La cellule stratégique sera chargée de conseiller le ministre et le président du comité de direction, et d'appuyer la préparation des décisions et l'évaluation des politiques. Elle sera composée de personnes internes et externes à l'administration nommées pour la durée de la législature par le ministre sur une liste de candidats sélectionnés par le bureau de sélection.

- Au **Danemark**, les hauts-fonctionnaires sont pratiquement considérés comme des cadres supérieurs d'entreprises privées, et sont placés dans une situation de compétition dont le caractère stimulant est avéré.

Un exemple concret : le cas d'un haut-fonctionnaire du ministère des finances danois

Un exemple pratique de la gestion des hauts-fonctionnaires peut être cité : c'est celui du chef du service responsable de la réforme de l'Etat au ministère des finances.

Titulaire d'un contrat de cinq ans, sans garantie pour la suite, il est évalué chaque mois par son supérieur hiérarchique direct, mais également chaque trimestre, par ses pairs, et, chaque année, par ses subordonnés. Les critères varient selon la qualité de l'évaluateur, mais seules les appréciations portées par les supérieurs peuvent conduire à améliorer les primes, sans pourtant que le salaire de base puisse être menacé par des appréciations défavorables.

Chaque année, l'organisation de son service est redéfinie, et sa fonction est remise en cause et modifiée en fonction des nouveaux besoins du service et des évaluations effectuées.

- Au **Japon**, la mobilité des hauts-fonctionnaires a été encouragée par une décision gouvernementale du 22 décembre 1994, qui leur fait obligation d'avoir acquis une expérience professionnelle dans au moins deux autres organismes que leur administration d'origine - ministères, établissements publics ou organisations internationales - pour être promu à la direction d'une

division. En outre, une loi sur l'éthique dans la fonction publique a été adoptée en août 1999, obligeant notamment les hauts-fonctionnaires à déclarer les cadeaux ou faveurs d'une valeur supérieure à 5.000 yens offerts par des entreprises ou institutions, et les très hauts-fonctionnaires à déclarer leurs avoirs en valeurs mobilières et leurs revenus.

L'origine des hauts fonctionnaires

• Le Royaume-Uni

La philosophie du système anglais est de recruter de brillants généralistes, qui apprendront ensuite leur métier «sur le tas ». Le recrutement des hauts fonctionnaires anglais s'effectue *via* des concours spécialisés. Dans la filière normale, dite rapide, une dizaine de milliers de candidats se présentent à un examen écrit destiné, pour l'essentiel, à tester leur intelligence, puis les candidats passent une série de tests et d'entretiens. A l'issue de ces épreuves, 120 candidats sont sélectionnés, et intégrés à vie dans la haute fonction publique. La très grande majorité des lauréats provient toutefois des prestigieuses universités de Cambridge et d'Oxford.

• L'Italie

La fonction publique italienne, traditionnellement politisée et perméable à la corruption, n'a guère bonne réputation. Il n'y a en Italie ni grandes écoles ni grandes universités spécialisées dans le recrutement des hauts fonctionnaires. Les recrutements se font par concours, sur un modèle proche de celui de la France, puis la formation est dispensée au sein de la *Scuola Superiore de la Pubblica Amministrazione*, créée en 1960.

• L'Espagne

Il existe depuis le XIX^{ème} siècle en Espagne des corps spécialisés qui forment une élite administrative influente et relativement fermée. Une réforme a toutefois été entreprise en 1984, la sélection se faisant toutefois toujours par des examens spécialisés comprenant des épreuves ayant un fort contenu juridique. Mais il n'existe pas de système formalisé de préparation aux examens d'entrée dans la haute fonction publique. Le recrutement révèle dès lors une forte homogénéité sociale, marquée par la fortune, la tradition familiale et l'origine géographique.

• L'Allemagne

Le système de recrutement allemand est très décentralisé et personnalisé. Pour entrer dans la haute fonction publique, les candidats doivent avoir achevé des études universitaires, très souvent juridiques, puis, après la réussite à un premier examen d'Etat, accompli un stage préparatoire consacré à la formation professionnelle, après lequel intervient un deuxième examen d'Etat.

• Les Etats-Unis

On ne peut pas vraiment parler de formation pour les hauts-fonctionnaires américains : le modèle de l'ENA ne serait pas transposable, car trop élitiste et fermé. Il existe de très nombreuses écoles d'administration publique, mais les hauts fonctionnaires viennent le plus souvent d'horizons très variés. Du reste, il convient de distinguer entre les hauts fonctionnaires de carrière, souvent très spécialisés, et ceux qui sont directement nommés par le président.

Toutefois, l'origine sociologique de la haute fonction publique américaine est relativement homogène. En outre, le passage par les *private schools* et les prestigieuses universités telles Harvard, Princeton, Yale ou Stanford, sont des étapes pratiquement obligées de la sélection.

Source : *Notre Etat, le livre vérité de la fonction publique*, sous la direction de Roger Fauroux et Bernard Spitz, 2000, Robert Laffont.

II. DES FONCTIONNAIRES DAVANTAGE SENSIBILISÉS AUX RÉSULTATS DE L'ADMINISTRATION

A. LA RESPONSABILISATION ACCRUE DES FONCTIONNAIRES

1. Le souci de l'efficacité

• Au **Royaume-Uni**, le *Civil Service*¹ a fait l'objet de profondes réformes qui ont marquées par la valorisation de la notion d'efficacité.

Les principaux axes de la réforme de la fonction publique sont les suivants :

- encourager l'innovation : tel est l'objectif poursuivi par les démarches qualité et les procédés d'auto-évaluation tels que le benchmarking, ou les primes à l'innovation ;

- s'interroger sur la qualité du service rendu à l'utilisateur : les programmes de *Better Quality Services*, de *Quinquennial Reviews* et de *Best Value* constituent autant d'obligations pour les administrations centrales mais aussi pour les *Local Authorities*, et pour leurs agents, de vérifier que le rapport qualité-prix de leurs activités justifie qu'elles continuent à les exercer elles-mêmes ;

- sanctionner l'immobilisme : dans le cadre d'une procédure budgétaire centrée sur la poursuite d'objectifs et la connaissance des résultats, chaque ministère a mis en place un *Management Information System for Ministers* qui vise à fournir une connaissance précise du coût et de l'apport du personnel à la réalisation de l'objectif défini.

Ces réformes s'appuient, dans les administrations centrales, sur une organisation du temps de travail efficace (réunions courtes et menées avec

¹ Le *Civil Service* comprend les fonctionnaires des administrations centrales, mais également le personnel pénitentiaire, ainsi que les agents qui gèrent les systèmes de prestations sociales ou de retraite ou encore la délivrance des permis de conduire.

rigueur, style de management responsabilisant), et sur une gestion des carrières souple. Il est ainsi fréquent de faire appel à des personnalités du secteur privé pour assumer des responsabilités publiques. Quant au système de rémunération des fonctionnaires, il s'inspire de plus en plus des méthodes pratiquées dans le secteur privé, étant lié aux performances en particulier.

- En **Norvège**, le gouvernement a défini plusieurs critères permettant de mesurer le succès de la réforme de l'Etat, parmi lesquels la diminution du nombre d'agents publics déclarés inaptes, l'inaptitude étant un phénomène particulièrement préoccupant dans ce pays, dans le secteur éducatif en particulier. Le gouvernement cherche ainsi à limiter les cas d'inaptitude totale, souvent abusifs, et propose à chacun des tâches adaptées.

- En **Belgique**, la plus grande implication des hauts fonctionnaires en matière de résultats est rendue possible par des mandats instaurés pour toutes les fonctions de direction, pour une durée de six ans. Ces mandats reposent sur des contrats de gestion, approuvés par le conseil stratégique, assortis de moyens concrets et d'objectifs à atteindre. Une évaluation annuelle sera réalisée, ainsi qu'une évaluation complète à la fin du mandat. Celui-ci pourra être résilié avant son terme si l'insuffisance des prestations est avérée.

- La responsabilisation accrue des fonctionnaires (*Accountability System*) est un volet essentiel des réformes entreprises en **Nouvelle-Zélande**. Dans ce pays, le chef d'un département ministériel, fonction équivalente à celle d'un directeur ou directeur général d'administration en France, en échange d'une liberté d'action très réelle, engage sa responsabilité personnelle, conformément à un accord de performance préalablement établi, afin que les « commandes » passées par le ministère de tutelle soit livrées avec la qualité et au coût convenus.

Cette situation s'inscrit dans le cadre général défini par deux lois, le *State Sector Act* de 1988 et le *Public Finance Act* de 1989, qui réforment en profondeur la gestion de la fonction publique. Désormais, chaque directeur est responsable, y compris sur le plan financier, de la gestion de son service, qu'il dirige de façon très autonome. Lesdits directeurs sont nommés par le ministre de tutelle sur la base d'un contrat à durée déterminée, en général de cinq ans, assorti d'obligations de résultats.

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique néo-zélandaise

- **La responsabilité contre la flexibilité**

L'idée centrale de la réforme était qu'il fallait libérer la responsabilité des chefs de services administratifs. Pour rendre responsables les managers sur leurs résultats (outputs), il convenait de leur laisser la liberté d'agir sur les décisions relatives aux « facteurs de production » (inputs) mis à leur disposition, c'est-à-dire les recrutements, les salaires, l'organisation des structures et des modes de production.

L'introduction d'une relation fournisseur/acheteur permet de focaliser l'analyse sur les 4 critères-clefs du contrat : la qualité, la quantité, les délais et le prix des biens et services rendus.

Cette démarche renforce le degré d'exigence dans les relations quotidiennes des administrations entre elles et donne un contenu plus large et plus précis à la simple notion de service fait. **Ces critères doivent permettre à terme de comparer la prestation publique avec une prestation du secteur privé.**

Après la mise en concurrence des services, la Nouvelle-Zélande a introduit une mise en concurrence sur les emplois.

Les emplois supérieurs du secteur public (*Chief Executives*) ont été ouverts à la concurrence du secteur privé. Chaque poste de direction vacant fait l'objet d'un appel à candidature qui examine tous les candidats quelle que soit leur origine, publique ou privée.

Chaque nouveau *Chief Executive*, quelle que soit son origine, se voit proposé un contrat selon les termes suivants : il a la liberté totale de gestion de son service selon les règles énoncées ci-dessus, et, en contrepartie, il est jugé sur les objectifs fixés par son contrat et notamment le respect des contrats de fourniture de biens et services déjà cités.

Ainsi, le système se boucle et est équilibré : liberté accrue de gestion et de management contre responsabilité personnelle sur des objectifs, et un rendu de compte négocié et librement accepté.

L'intitulé du contrat passé entre le ministre et chacun de ses *Chief Executives* - *Performance Agreement*, accord de performance - est révélateur.

Cette relation bilatérale est encadrée par la *State Commission*, service qui donne son avis sur chaque contrat dont elle reçoit copie, et dont elle discute avec le ministre concerné. La commission établit un contrat cadre type et veille au maintien d'une cohérence globale des dispositifs.

- **Un cadrage global des relations contractuelles**

Le caractère bilatéral des relations contractuelles reste cependant encadré.

Ainsi, une charte de l'employeur public a été édictée par la *State Commission* afin de garantir le respect de nombreux objectifs comme la sécurité des conditions de travail, la promotion, l'impartialité dans le recrutement et les rémunérations, la reconnaissance de la minorité Maori, la parité hommes/femmes, l'emploi des personnes handicapées, etc.

La rémunération et la carrière des *Chief Executives*, qui sont environ 50, restent sous l'autorité de la commission qui a vocation à leur procurer de nouvelles opportunités afin qu'ils puissent poursuivre leur carrière au sein de l'administration en fonction des résultats obtenus. Le ministre peut décider de rétribuer ses collaborateurs au-delà de la proposition de la commission, par un *Political Appointment* qui doit simplement être notifié à la commission.

La durée des contrats est de cinq années. Ils sont renouvelables une fois pour trois années supplémentaires. Les premiers contrats ayant été signés en 1993, 15 *Chief Executives* ont achevé leur premier contrat et l'ont prolongé de trois années, 9 ont changé de direction au bout de cinq années, 8 sont partis à la retraite ou ont démissionné, 8 ont quitté le secteur public.

La réforme du management a été complétée en 1991 par l'*Employment Contracts Act*. Cette loi n'abolit pas le statut de la fonction publique, mais permet individuellement à

chaque fonctionnaire de renoncer à son statut pour choisir une contractualisation de type droit privé avec un contrat basé sur des objectifs et une évaluation de sa performance.

Ce contrat permet une rémunération en fonction des performances. Il se traduit par une majoration salariale pour l'agent qui renonce en contrepartie à la garantie de l'emploi et accepte de relever des prud'hommes pour d'éventuels litiges liés à l'exécution de son contrat de travail.

La neutralité budgétaire de cette mesure est assurée par la globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement. La liberté de recrutement est laissée à la seule discrétion du responsable du service. En contrepartie, la mise sous enveloppe globale et contrainte de ses moyens le conduit à rechercher l'optimisation de ses moyens de production en fonction de ses objectifs contractuels.

Le taux de contractualisation varie fortement selon les services. Il est de l'ordre de 80 % à la *State Services Commission*, de 90 % à la direction du budget, mais tombe à 40 % pour la sécurité sociale où les syndicats sont encore très puissants et structurés, et le personnel moins qualifié en moyenne. Le contrat individuel emporte moins de succès chez les agents d'exécution, alors que la direction du budget et la commission sont majoritairement composés de cadres.

Source : rapport « *Mission comptabilité patrimoniale* » de M. Jean-Jacques François.

2. La rémunération en fonction des résultats

Corollaire de cette attention particulière portée à l'efficacité de l'action administrative, **les gestionnaires voient leur système de rémunération de plus en plus souvent assis sur les résultats réalisés par les services qu'ils dirigent.**

- En **Suède**, les principaux directeurs des agences ont un contrat de travail qui peut être résilié. Ils sont donc rémunérés et évalués par leur ministère de tutelle auquel ils rendent compte des résultats obtenus. En outre, à son niveau, chaque directeur d'agence est responsable du recrutement, de la formation et de la rémunération des effectifs de son agence.

- En **Italie**, une distinction plus nette entre les compétences du pouvoir politique et les domaines d'action de l'appareil administratif a permis de clarifier les rôles de chacun. Désormais, les fonctionnaires, l'encadrement supérieur en particulier, sont investies de responsabilités mieux identifiées pour aboutir aux résultats définis par le pouvoir politique, et bénéficient d'une autonomie de gestion assez grande dans l'utilisation des moyens mis à leur disposition pour y parvenir. Leur rémunération est directement liée à leur capacité d'aboutir aux résultats. Ainsi, depuis 1993, la négociation collective, nationale et locale, ainsi que la négociation complémentaire menée au sein de chaque administration ont remplacé la loi dans la détermination des tâches et des salaires des fonctionnaires.

• Au **Danemark**, les négociations de 1997 et 1999 entre l'Etat, les communes et les syndicats ont porté sur l'instauration d'un nouveau système de rémunération des agents publics. Désormais, l'agent reçoit une rémunération de base, qui peut-être complétée par des suppléments de rémunérations ou des primes en fonction des qualifications, des fonctions, mais aussi de la performance de l'individu. En 2000, 10,5 % des agents de l'Etat et 56 % des agents des collectivités territoriales travaillent sous ce régime. Tous les agents nouvellement recrutés y sont soumis. Il convient de préciser que des corps de fonctionnaires sont à l'origine de négociations tendant à étendre l'application de ce système, en raison des possibilités d'augmentation de salaire qu'il comporte.

Par ailleurs, les agents publics sont liés par un contrat d'objectifs avec leur employeur, le plus souvent une agence. Dans le cadre de ce contrat, la politique du personnel fait l'objet d'une évaluation au moins tous les deux ans, et des entretiens annuels entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct donnent l'occasion de définir des objectifs de développement ou même d'évoquer des projets personnels. Les contrats d'objectifs constituent la base de l'octroi de primes selon le nouveau régime de rémunération de 1999.

B. RENDRE LA FONCTION PUBLIQUE PLUS ATTRACTIVE

La plus grande responsabilisation des fonctionnaires ou agents publics est rendue nécessaire également par la désaffection dont peut souffrir, dans certains pays, la fonction publique, pour des raisons tenant généralement à un niveau de rémunérations moins élevé que dans le secteur privé.

En France, ce phénomène est moins net, en raison de traditions administratives et culturelles profondément ancrées dans les mentalités, mais des évolutions sont perceptibles, notamment depuis l'amélioration de la situation du marché du travail.

Du reste, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, exposait lui aussi ses craintes pour l'avenir, lors de la discussion de son budget pour 2001, au Sénat : « *Moderniser l'Etat, c'est aussi savoir recruter les compétences nécessaires, c'est aussi maintenir l'attractivité en termes de conditions de travail, de dialogue social et de salaire, de la fonction publique* ». Il poursuivait : « *la question fondamentale est la suivante : dans les dix ans ou les quinze ans qui viennent, trouvera-t-on des jeunes gens et des jeunes filles qui auront envie d'entrer dans la fonction publique [...] dans une société qui évolue vers le plein emploi [...] alors que nous vivons dans une société où, à juste titre, les jeunes vont de plus en plus établir des comparaisons entre le secteur privé et le secteur public et où*

l'avantage comparatif de la sécurité de l'emploi dans les fonctions publiques va s'affaiblir ? »¹.

Cette question, fondamentale, le gouvernement ne s'est pas vraiment donné les moyens d'y répondre, tant il est vrai que ses choix privilégient systématiquement une approche uniquement quantitative.

Pourtant, ailleurs qu'en France, des pistes de réflexion mais aussi d'action existent : les orientations retenues par de nombreux pays consistent en général à décentraliser la responsabilité de la politique salariale et la classification des emplois au niveau des ministères et des agences, et à mettre en place des systèmes d'intéressement aux résultats afin d'accorder plus de place au mérite dans la rémunération.

• En **Italie**, les réformes engagées dans la fonction publique permettent de recruter les candidats à des postes de direction, dans la limite de 5 % de ces postes et pour une durée limitée, parmi des experts ou cadres extérieurs à la fonction publique et provenant du secteur privé. Cette possibilité donne ainsi à l'administration l'opportunité de bénéficier de l'expérience de managers de haut niveau décidés à faire aboutir un certain nombre de réformes sans accorder trop d'importance aux pesanteurs administratives.

Il convient de relever un élément important et original des réformes introduites dans la fonction publique italienne : les recrutements envisagés - les plans de recrutement sont approuvés chaque semestre par le conseil des ministres sur proposition du ministère de la fonction publique - **doivent respecter l'objectif, de valeur législative, d'une réduction annuelle de 1 % des dépenses de rémunérations.** Du reste, le nombre de fonctionnaires a commencé de diminuer en Italie depuis plusieurs années, ayant reculé de 3,2 % entre 1995 et 1999.

Cet aspect est un élément important pour rendre les carrières administratives plus attractives car il rompt le cercle déresponsabilisant d'une croissance ininterrompue des dépenses de personnel au détriment des autres postes du budget du service concerné. Des crédits peuvent alors être libérés pour accroître la marge de manœuvre des responsables administratifs. D'une manière générale, le rapport maximum entre les dépenses salariales et les budgets de chaque administration est soumis à des limites budgétaires fixées dans le cadre d'un pacte de stabilité édicté au niveau national afin de respecter les critères du Traité de Maastricht. **De la sorte, responsabilisation accrue des gestionnaires administratifs et mécanismes de maîtrise des dépenses publiques vont de pair.**

¹ *Journal officiel des débats parlementaires, Sénat, n° 95, séance du lundi 4 décembre 2000, pages 7221 et suivantes.*

- Aux **Pays-Bas**, le gouvernement est confronté à une forte désaffection de la population pour la fonction publique.

Pour tenter d'accroître l'attractivité de l'administration, le ministère de l'intérieur a récemment tenté de mettre en place une formation de deux ans pour les candidats à une carrière dans le secteur public, qui sont affectés à un ministère qui leur sert de « base », mais qui, à l'issue de cette période, doivent toutefois rechercher eux-mêmes les emplois vacants et poser leur candidature. Ce cursus, relativement coûteux - environ 240.000 francs par personne et par an -, présente un bilan très nuancé, dans la mesure où la proportion de diplômés choisissant le secteur public est passée de 20 % en 1996 à 15 % en 2000.

Au début de cette année, a surgi un débat relatif aux salaires des fonctionnaires. Afin de pallier les difficultés de recrutement dans le secteur public, des propositions ont été formulées en février 2001 de manière à revaloriser le traitement des fonctionnaires pour accroître l'attractivité du secteur public. Le ministre de l'intérieur, M. Klaas de Vries, a souhaité que 60 milliards de francs supplémentaires soient programmés au cours des quatre années à venir pour revaloriser les salaires dans la fonction publique. Il ne semble pas, toutefois, que le gouvernement s'achemine vers une revalorisation générale des salaires dans la fonction publique : l'effort devrait être ciblé sur des secteurs présentant des difficultés particulières de recrutement comme la santé, l'enseignement ou la sécurité. Il a également été suggéré d'introduire un treizième mois, cette hausse de salaire d'environ 6 % étant en partie compensée par une augmentation du temps de travail de 36 à 38 heures.

Il convient donc d'insister sur les orientations retenues, qui sont radicalement différentes dans ce pays et en France : refus d'une revalorisation générale des traitements des fonctionnaires, incitations financières ciblées, introduction de la rémunération au rendement, et augmentation du temps de travail.

CHAPITRE QUATRE

LA SIMPLIFICATION ET LA MODERNISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Un volet essentiel de la réforme de l'Etat consiste à alléger les structures de l'administration, voire à en diminuer le nombre, à leur donner un fonctionnement plus souple et plus efficace.

Il s'agit sans doute de l'aspect le plus tangible de la réforme de l'Etat, tant il est vrai qu'une administration pléthorique et comptant de nombreuses instances faisant parfois double emploi apparaît comme archaïque, lourde et inefficace. La « débureaucratization » de l'administration devient alors un objectif largement partagé, visant aussi à améliorer l'image des services de l'Etat. Toutefois, les solutions qui peuvent être apportées à ce problème sont variables, et étroitement liées à la culture politique dominante dans un pays.

Le modèle des agences est aujourd'hui présent dans de nombreux pays, aux traditions administratives pourtant parfois éloignées. Il présente en effet de nombreux atouts qui participent de la modernisation de l'appareil administratif et, plus généralement, de l'Etat qui l'a adopté. Il est significatif qu'il demeure inexistant en France.

Par ailleurs, les citoyens, de plus en plus exigeants, sont souvent très sensibles aux mesures destinées à rendre l'administration et les services de l'Etat moins procéduriers et plus attentifs à la satisfaction de leurs besoins, mais aussi moins distants et moins anonymes. Leurs attentes à l'égard des services publics deviennent grandissantes, tandis que les nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment, offrent de réelles opportunités pour rapprocher l'administration des usagers. Dans ces domaines non plus, tous les pays examinés ne sont pas dans une situation équivalente.

I. DES SYSTÈMES ADMINISTRATIFS FONDÉS SUR DES AGENCES

A. LA DISTINCTION DU POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATIF

Une claire distinction des niveaux de responsabilité politique et administrative est très souvent une étape essentielle de la modernisation de la sphère publique et de la réforme de l'Etat.

Il s'agit d'éviter toute confusion entre la définition puis l'évaluation des politiques publiques, qui relèvent du pouvoir politique, c'est-à-dire des ministères, et leur mise en œuvre sous forme de prestations de services par des agences qui bénéficient d'une large autonomie dans le cadre d'un accord négocié avec le ministère de tutelle et, le plus souvent, avec le ministère des finances.

1. Une plus grande autonomie de gestion

Dans son principe, le développement des agences doit permettre l'introduction d'éléments de flexibilité, notamment dans la gestion des moyens et la rémunération du personnel.

Les agences participent clairement de l'imprégnation de la gestion publique par une logique de marché.

A cet égard, elles permettent de relever le défi de la concurrence du secteur privé, mieux que ne le feraient des services publics traditionnels, ou même des entreprises publiques, en raison précisément de la souplesse de gestion qui les caractérise.

Cette mise en concurrence du secteur public et du secteur privé se retrouve tant pour les services fournis que pour la gestion des personnels, de l'encadrement supérieur en particulier.

Le renouveau du service public : une tentative française pour accroître l'autonomie de gestion de l'administration

Le « renouveau du service public », initié en France par la circulaire du Premier ministre de l'époque, M. Michel Rocard, du 23 février 1989, relevait de cette démarche. Ce programme visait quatre objectifs : le développement des responsabilités ; la rénovation des relations de travail ; l'évaluation des politiques publiques ; l'accueil et le service des usagers.

La méthode adoptée devait être expérimentale et participative, et reposait sur un instrument essentiel, les centres de responsabilité. Ces derniers prenaient la forme de contrats définissant les engagements réciproques en termes d'objectifs à atteindre et autorisaient des assouplissements en matière de gestion : un budget global était établi, en contrepartie duquel un contrôle de gestion et une évaluation étaient mis en place.

Toutefois, l'individualisation des rémunérations était exclue puisque les économies budgétaires éventuellement réalisées bénéficiaient au centre de responsabilité qui pouvait les redistribuer pour améliorer les conditions de travail ou les avantages du personnel. On parlait du « retour collectif de la modernisation ».

Surtout, cette tentative a échoué en raison de la rigidité des procédures budgétaires et comptables. Une nouvelle fois, la réforme de l'Etat échouait sur le cadre financier du fonctionnement de l'Etat.

D'une manière générale, il ne s'agit pas tant de « privatiser » les services publics que de leur donner l'opportunité de **soutenir la comparaison avec le secteur privé**, grâce à l'appropriation par les premiers des atouts du second, **l'autonomie administrative et financière** constituant souvent une étape essentielle vers cette appropriation.

2. Une contribution certaine à la meilleure connaissance de l'action administrative

La mise en place d'agences disposant d'une autonomie de gestion accrue et de méthodes de management plus modernes a permis de **rationaliser l'action publique et d'en accroître l'efficacité**.

Le souci de la gestion par la performance a notamment conduit les responsables des agences à s'interroger sur le coût des services rendus aux usagers.

Les agences ont donc rendu possible l'établissement d'indicateurs de résultats plus pertinents, à même d'affiner la connaissance du coût et de la compétitivité de l'action administrative.

Cette évolution est du reste essentiellement technique : les progrès ainsi enregistrés résultent de la mise en œuvre d'outils de management dont l'administration traditionnelle est incapable, du fait de contraintes avant tout budgétaires et comptables, de se doter.

B. UN SYSTÈME ADOPTÉ PAR DES PAYS AUX TRADITIONS POLITIQUES TRÈS DIFFÉRENTES

1. Des pays marqués par la culture libérale

- Le cas du **Royaume-Uni** illustre parfaitement la tendance analysée plus haut, consistant à séparer la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre qui revient à des agences. Ce programme a été dénommé *Next Steps*.

Comme le note le rapport précité de l'IGF, « *l'élément structurant de la réforme de la gestion publique au Royaume-Uni réside dans le vaste mouvement qui a consisté, entre 1988 et 1995 environ, à réorganiser l'administration publique, suivant un principe de séparation des fonctions de définition et de gestion des politiques publiques* ». Accroissement de l'autonomie de gestion, responsabilisation accrue des dirigeants, engagements

en termes de résultats sont les principaux traits de fonctionnement des agences.

Il convient toutefois d'insister sur un élément important de ce programme, souligné par le rapport de l'IGF : « *l'organisation de l'administration britannique en agences ne conduit pas en elle-même à une privatisation ou à un démembrement de l'Etat* », les agences n'ayant de toute façon pas la personnalité morale.

• Aux **Etats-Unis**, il existe de puissantes agences, auxquelles est applicable, sauf disposition contraire, le *Government Performance and Results Act* de 1993¹. Certaines agences ont ainsi élaboré des conventions de performance, définissant les responsabilités dans la poursuite des objectifs, et mettant en place des outils de suivi au jour le jour et d'évaluation. La définition d'objectifs et la responsabilisation concernent tous les niveaux organisationnels. Par ailleurs, en 1997, 32 agences employant 1,4 million d'agents fédéraux ont été désignées dans le cadre de la *National Performance Review* pour aller plus loin dans la réforme et mettre en œuvre des recommandations adaptées leur situation particulière.

Exemples de recommandations adressées à certaines agences fédérales

Agence	Recommandations
Department of Defense	Amélioration de la qualité des biens et services achetés Sous-traitance des missions étrangères au cœur de métier
Department of Energy	Privatisation des réserves de pétrole de Elk Hills en Californie Réduction des coûts des programmes de recherche Réorientation de l'activité des laboratoires vers des activités post-guerre froide Vente de l'uranium en excès et non indispensable aux forces de défense
Social Security Administration	Amélioration de la prise en compte des plaintes provenant de personnes handicapées Amélioration du taux de recouvrement des dettes formées au détriment des régimes Amélioration de l'utilisation des nouvelles technologies pour renforcer la qualité du service-client Réduction de la charge représentée pour les employeurs par la transmission des bulletins de salaires

Source : *General Accounting Office, septembre 2000.*

Le *Department of Labor* fournit un autre exemple d'indicateurs adaptés aux objectifs spécifiques poursuivis dans cette administration. Il illustre l'idée que le *Government Performance and Results Act* a un impact sur de nombreuses politiques publiques et que la réforme de l'Etat peut modifier tous les aspects de la vie administrative.

¹ Cf. chapitre deux.

Exemples d'objectifs	Indicateurs	Résultats
Améliorer l'effectivité de l'analyse de l'économie américaine	Nombre de statistiques publiées à temps, mesure de la qualité des principaux indicateurs, nombre moyen de consultations des indicateurs par Internet chaque mois	En 1999, objectif non atteint : nombreux indicateurs non prêts à temps En 2000, l'objectif a été globalement atteint puisque seuls deux indicateurs ont été prêts en retard
Améliorer le respect du droit du travail par les employeurs	Taux de violations, impact des études ciblées sur certains secteurs en terme de changements comportementaux	Individualisés par secteur de l'économie
Réduction du nombre de jours non travaillés pour cause de blessures au travail	Nombre de jours non travaillés	2001 : baisse de 2 % par rapport à 2000
Améliorer l'accès aux données disponibles sur Internet	Accroître de 5 % le nombre d'utilisateurs du site Internet, réduire le nombre de clics nécessaires pour atteindre les principales informations de 5 %, accroître l'indice de satisfaction des utilisateurs du site	Objectif atteint en 2000

Source : Department of Labor, Fiscal Year 2002 Annual Performance Plan.

Les agences d'expérimentation furent choisies pour leur haut degré d'interaction avec le public ou leur impact présumé sur les autres administrations, d'où le nom de l'initiative : *High Impact Agencies*. Parmi ces agences se trouvent les services fiscaux, l'administration des régimes publics de retraite, les douanes, les ministères du commerce, de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, du travail, des affaires étrangères...

L'exemple des services fiscaux fédéraux américains : l'*Internal Revenue Service*

L'*Internal Revenue Service* (IRS) a fait l'objet d'une réforme en profondeur à la suite d'une crise intervenue en 1996 et 1997. Parmi de nombreux maux – obsolescence du matériel informatique, défaut de formation des agents -, le mauvais traitement réservé aux contribuables avait en effet retenu l'attention du Congrès et des médias, conduisant à une mise en cause publique des responsables de cette administration.

L'*Internal Revenue Service Act* de 1998 poursuit l'objectif d'améliorer le service aux contribuables. Le texte de cette loi assigne à l'IRS la mission de «*procurer aux contribuables américains un service de grande qualité en les aidant à comprendre et à assumer leurs devoirs fiscaux et en appliquant la législation avec intégrité et impartialité*». L'IRS, s'appuyant sur les conclusions d'une étude réalisée par un cabinet de conseil, a décliné cette mission selon cinq lignes d'action et trois objectifs principaux :

Lignes d'action	Objectifs
Aborder les problèmes selon le point de vue des contribuables	Service individualisé à chaque contribuable (simplification des déclarations de revenus, assistance)
Permettre aux gestionnaires de tous niveaux d'être responsables des services placés sous leur autorité	Service à tous les contribuables (impartialité et lutte contre la fraude),
Opérer un alignement des mesures de performance à tous les niveaux hiérarchiques	Amélioration de la productivité grâce à un environnement de travail de qualité (satisfaction des employés, stabilité des effectifs lorsque la croissance économique et la qualité du service le permettent)
Favoriser les échanges et la communication internes	
Insister sur l'intégrité absolue des agents, qui doivent travailler pour l'intérêt général	

De surcroît, l'IRS, comme d'autres agences a fait l'objet de 295 recommandations dans le cadre de la *National Performance Review*. Certaines ont pu donner lieu à des applications rapides, tandis que d'autres ont nécessité des changements structurels.

Le service aux contribuables a rapidement fait l'objet d'améliorations : assistance téléphonique 24 heures sur 24, en anglais ou en espagnol, possibilité de paiement par carte bancaire, renversement de la charge de la preuve au bénéfice des contribuables, limitation des possibilités de saisies, enregistrement des plaintes des usagers portant sur le comportement d'un agent, renforcement du rôle de l'avocat du contribuable...

L'IRS a élaboré un système de mesure des performances rénové. L'ancien système privilégiait une approche quantitative autour des chiffres de vérifications, de redressements, de recouvrements, réalisés par chaque agent, et les montants qui en résultaient. La mesure de la performance doit désormais contribuer aux objectifs de l'agence. L'appréciation du travail d'un agent repose sur des éléments constituant le service-client.

L'organisation administrative de l'IRS a été profondément remaniée. Quatre directions ont été définies et ont succédé aux découpages antérieurs. La répartition du travail a désormais pour critère le type de public et ses besoins, particuliers, petites entreprises et travailleurs indépendants, grandes entreprises, démembrements de l'Etat. Cette réorganisation doit également permettre de faciliter le recrutement de cadres dirigeants issus du secteur privé disposant de compétences et savoir-faire appropriés.

Conformément à ce que préconise le *Government Performance and Results Act*, les agences ont remis au Congrès en mars 2000 leur premier rapport de performance. Selon le *General Accounting Office*, 60 % des objectifs que les agences s'étaient fixés en 1999 ont été atteints. En outre, une étude du GAO réalisée en 2000 a montré que, sur un total de 72 recommandations adressées à dix agences dans le cadre de la *National Performance Review*, 90 % avaient donné lieu à une application totale ou partielle.

• Aux **Pays-Bas**, les agences ont été créées à la suite d'un rapport gouvernemental de 1991 : il s'agissait d'améliorer les performances des ministères et d'accroître l'efficacité des services publics. L'activité des agences concerne essentiellement cinq secteurs : l'économie, les finances, l'environnement, la santé publique, et l'éducation et la culture. Le 1^{er} janvier 2001, le ministère des affaires économiques a transformé en agence son bureau d'information pour les exportations et les marchés extérieurs. Le pays comptait 22 agences en 2000, l'objectif du gouvernement étant d'atteindre le chiffre de 30 agences en 2002. Elles emploient plus de 26.000 agents.

La transformation de l'activité d'un ministère en agence aux Pays-Bas

Pour qu'une partie des activités d'un ministère soit transformée en agence, trois conditions doivent être réunies :

- les produits et les services rendus par les agences doivent être mesurables ;
- un rapport d'audit indépendant, établi préalablement à la création de l'agence, doit conclure en faveur de la création de cette dernière ;
- la preuve doit être apportée que la création d'une agence permettrait d'améliorer l'efficacité et de mieux maîtriser les coûts du service rendu.

Ces trois conditions sont très importantes, car elles démontrent que l'administration néerlandaise fait l'objet d'observations constantes sur l'efficacité et la rationalité de son organisation.

Le principal avantage d'une agence réside dans son degré plus élevé d'autonomie, notamment en ce qui concerne l'utilisation de ses ressources. Un directeur d'agence a notamment toute latitude pour le recrutement du personnel, ainsi que pour la réalisation des investissements.

Par ailleurs, la comptabilité des agences est calquée sur celle des entreprises privées : elles disposent ainsi d'une comptabilité patrimoniale et d'une comptabilité analytique leur permettant de mieux maîtriser leurs coûts.

Leurs comptes sont audités puis certifiés par le ministère de tutelle, dont le bilan inclut les données financières transmises par les agences.

2. Les agences dans des pays de tradition sociale-démocrate

Les pays anglo-saxons, de tradition libérale, n'ont pas été les seuls à recourir au modèle des agences : ces dernières ont également vu le jour dans des pays marqués par la culture sociale-démocrate. **Il n'est donc pas exact d'assimiler cette pratique administrative à une sorte de démembrement de l'Etat.**

- La **Norvège** connaît un système proche de celui des agences, appelé « directorat ». Les directorats sont des entités autonomes placées sous le contrôle direct d'un ministère. Ce sont des structures très répandues dans l'administration norvégienne, et nombre d'entre eux sont délocalisés. Ils assurent la mise en œuvre des politiques publiques, tandis que les ministères, dont les effectifs sont très limités, se concentrent sur les tâches de conception et d'évaluation.

Deux directorats ont été récemment renforcés ou créés :

- depuis le 1^{er} juillet 2000, le directorat de l'immigration traite lui-même toutes les demandes d'asile, alors que cette tâche était auparavant partagée avec la police ;

- depuis le 1^{er} janvier 2001, l'administration de la police a été détachée du ministère de la justice et de la police, et confiée au nouveau directorat de la police, l'objectif assigné à ce dernier étant de retirer des policiers des bureaux pour les affecter davantage sur le terrain.

- Le système administratif de la **Finlande** se caractérise par le modèle d'agences en réseau souvent puissantes, face à des ministères en nombre réduit (13). Une réforme a été engagée dans ce pays de façon progressive à partir de 1988, dans le but de renforcer les mécanismes de marché et d'adopter les techniques en vigueur dans le secteur privé. **La sphère publique a donc été recentrée sur son cœur d'activités traditionnelles.**

En 1988, l'Etat a procédé à la **transformation de plusieurs directions d'administration centrale en unités d'activités soumises, à des degrés variables, aux mécanismes concurrentiels.** Ces unités sont aujourd'hui :

- les agences : au nombre d'environ 80, les agences emploient des personnels relevant du droit du travail ; leurs relations avec leur ministère de tutelle sont régies par des « quasi-contrats », renégociés chaque année, et qui

fixent des objectifs généraux, tout en laissant une grande latitude à leurs dirigeants pour les atteindre ;

- les entreprises commerciales d'Etat : créées par une loi de 1988, elles relèvent totalement du secteur concurrentiel, et ne peuvent compter que sur les ressources apportées par leur activité ; certaines d'entre elles doivent toutefois remplir des obligations de service public ;

- les sociétés anonymes d'Etat au nombre de 40, elles fonctionnent comme des entreprises du secteur privé, certaines d'entre elles étant d'ailleurs partiellement privatisées à l'exemple de la compagnie aérienne ; certaines peuvent toutefois être soumises à des obligations de service public, comme la poste.

• La **Suède** présente une situation similaire. Ce pays ne compte que 13 ministères employant environ 3.000 fonctionnaires : l'essentiel de leurs compétences opérationnelles a été transféré en 1990 à de puissantes agences au nombre de 250, qui comptent 200.000 fonctionnaires. C'est par ailleurs au sein des agences que les grandes lignes de la réforme budgétaire et comptable ont été introduites et expérimentées¹.

• Au **Danemark**, les agences sont liées à l'Etat par des contrats de performance, qui se déclinent en une succession de contrats, entre l'agence et son directeur, au sein de l'agence, puis au niveau des salariés. Cette initiative est considérée comme la plus réussie des réformes entreprises au cours des années 1990 : en 1999, environ 80 agences avaient conclu de tels contrats, et le mouvement va s'amplifiant.

Le prix de la qualité du service public

En 1997, le gouvernement danois a créé, en collaboration avec les syndicats de la fonction publique, un «prix de la qualité du service public», destiné à récompenser l'agence jugée la plus performante.

L'appréciation repose sur 9 critères : qualité de la direction, gestion du personnel, orientation et stratégie, ressources, procédures, satisfaction des salariés, satisfaction des clients, incidences sur la société, résultats commerciaux.

L'évaluation est effectuée par un organisme indépendant s'inspirant du «modèle d'excellence» de la *European Foundation for Quality Management*. Les meilleurs services administratifs obtiennent 650 points (sur un maximum de 1.000 points), là où des entreprises privées peuvent obtenir jusqu'à 700, voire 800 points.

En 1997, le premier prix de la qualité du service public avait été attribué à un service régional de l'agence danoise du marché du travail.

¹ Cf. chapitre deux.

II. RAPPROCHER L'ADMINISTRATION DE L'USAGER

A. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE

1. La réforme des administrations centrales

• Au cours des années 1990, l'**Italie** a connu une profonde réorganisation de son appareil administratif. Des administrations centrales ayant des missions proches, voire identiques, ont été fusionnées, tandis que l'organisation verticale du système a été remise en cause au profit d'une plus grande autonomie des ministères. Cette réorganisation des administrations centrales est en grande partie consécutive aux transferts de compétences prévus par le processus de décentralisation en cours. Mais elle vise aussi à corriger une organisation jugée inapte à répondre de manière satisfaisante aux critères de transparence, d'efficacité, d'efficience et d'« économicité ». L'effet le plus visible de cette politique a sans doute été la réduction du nombre de ministères, passé de 22 en 1990 à 18 en 1999, l'objectif étant de parvenir au nombre de 12 ministères en 2001¹.

• En **Belgique**, l'organigramme des administrations centrales a été profondément réaménagé. Au cours des conseils des ministres des 20 juillet et 1^{er} décembre 2000, il a été décidé de remplacer les 13 ministères par des « services publics centraux ».

La réforme des administrations centrales en Belgique

Dans le cadre du plan Copernic, l'organigramme des administrations centrales de l'Etat fédéral belge a été profondément modifié.

Les ministères disparaissent et laissent la place à des « services publics fédéraux », horizontaux et verticaux, et à des « services publics de programmation ». L'objectif de cette réforme est d'évoluer graduellement, au cours de la législature, vers une nouvelle structure de management.

Il existe désormais quatre services publics fédéraux horizontaux : la coordination générale ; le contrôle du budget et de la gestion ; le personnel et l'organisation ; les technologies de l'information et de la communication.

¹ Ces douze ministères devraient être les suivants : affaires étrangères ; intérieur ; justice ; défense ; économie et finances ; activités productives ; politiques agricoles ; environnement et protection du territoire ; infrastructures et transports ; travail, santé et politique sociale ; éducation, université et recherche ; biens et activités culturelles.

Les services publics fédéraux verticaux sont au nombre de dix : l'intérieur ; les affaires étrangères ; la justice ; la défense ; les finances ; la sécurité sociale ; l'emploi et la concertation sociale ; la santé publique, la sécurité de la chaîne alimentaire, l'environnement et la protection de la consommation ; l'économie, les PME, les classes moyennes et l'énergie ; la mobilité et les transports.

Enfin, on compte huit services publics de programmation : la recherche scientifique ; les télécommunications ; la politique d'égalité des chances ; l'intégration sociale, la lutte contre la pauvreté et l'économie sociale ; le développement durable ; la simplification administrative ; la protection de la consommation ; la gestion du patrimoine.

Source : communiqué de presse du conseil des ministres belge du 20 juillet 2000.

• Au **Japon**, les administrations centrales ont fait l'objet d'une profonde réorganisation, entrée en vigueur le 6 janvier 2001, dont les objectifs avaient été arrêtés dans le rapport final du comité de la réforme administrative, en décembre 1997. Cet aspect de la réforme a suscité une très intense activité législative, puisque le vote de 17 lois a été nécessaire.

Les objectifs de la réorganisation des administrations centrales japonaises

Le comité de la réforme administrative avait retenu, dans son rapport final de décembre 1997, **quatre objectifs pour la réorganisation des administrations centrales** :

- établir une initiative forte, notamment politique, face au pouvoir administratif : il s'agit notamment de renforcer la fonction de coordination interministérielle du cabinet du Premier ministre ;
- réorganiser les ministères, selon une règle fonctionnelle et non en fonction de l'attribution des compétences : cela passe par une diminution du nombre des ministères, de 23 à 13, et du nombre de directions en leur sein, de 128 à 96 ;
- améliorer la transparence et la responsabilité ;
- soumettre l'administration à un « régime d'amaigrissement », non seulement par la réduction du nombre des ministères, mais aussi par des privatisations et des suppressions de services publics ; dans le même temps, un objectif de réduction de 25 % des effectifs de la fonction publique d'Etat sur 10 ans est affiché.

Le rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'appareil politico-administratif au profit du cabinet du Premier ministre constitue l'aspect le plus important de la réforme et suscite de réels espoirs, en dépit d'incertitudes quant à son application effective (prédominance des habitudes

bureaucratiques, permanence des anciennes structures, existence de factions rivales, regroupement des compétences pas nécessairement cohérent, caractère incomplet de la réforme...).

2. La simplification des démarches administratives

- Au **Royaume-Uni**, l'objectif de modernisation de l'administration a permis d'améliorer la qualité du service rendu. Les ministères offrent désormais un bon accueil aux demandes des usagers : chaque ministère tient à leur disposition une *helpline* à partir de laquelle il est possible d'obtenir tout type de renseignements avec un délai d'attente satisfaisant. Les fonctionnaires font preuve de disponibilité et de réactivité face aux demandes qui leur sont adressées : ils se montrent en effet ouverts aux demandes d'informations et n'hésitent pas à envoyer des compléments par courrier, fax ou e-mail ; ils rappellent également systématiquement lorsqu'on laisse un message sur leur répondeur. Soit des comportements fort éloignés de ceux de leurs collègues français...

- L'auto-certification est une spécificité de l'**Italie**. Une loi de simplification qui identifie les procédures relevant de la loi que le gouvernement est autorisé à supprimer ou à simplifier par ordonnance est votée chaque année. Depuis 1997, ce sont ainsi plus de 200 procédures qui ont été supprimées ou simplifiées, tandis que le nombre d'actes d'état civil délivrés chaque année est passé de 70 à 3,5 millions. Dans le même esprit, il existe une commission centrale d'experts, placée auprès de la présidence du conseil des ministres, dont l'activité consiste à élaborer des règlements de simplification et à concevoir des méthodes innovantes d'études d'impact, qui doivent désormais obligatoirement accompagner tout projet de loi ou de règlement. Cette simplification administrative a également pris la forme de guichets uniques, mis en place notamment en faveur des entreprises. Alors que, auparavant, 43 démarches différentes pouvaient être nécessaires afin de créer une entreprise, ces différentes autorisations administratives ont été simplifiées et regroupées en un seul lieu.

Par ailleurs, dans un souci de rationalisation de répartition des compétences administratives, un mouvement, communément dénommé « fédéralisme administratif à constitution inchangée », a été engagé : la loi détermine les compétences de l'Etat central, celles qui ne sont pas citées étant dévolues aux collectivités territoriales.

- En **Belgique**, la simplification administrative a constitué un important volet des réformes. En octobre 1999, une agence de la simplification administrative a été chargée, sous l'autorité d'un commissaire désigné à cet effet, d'élaborer un programme visant à diminuer les procédures administratives, de 10 % au cours de la première moitié de la législature, et de

25 % pendant la seconde moitié. Il convient de citer parmi les grandes lignes de ce programme : la transmission automatique des données relatives à la situation des personnes, la simplification des obligations fiscales et des obligations administratives en matière de marchés publics, la mise en place d'un guichet administratif unique en faveur des particuliers et des entreprises...

- En **Allemagne**, il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'acceptation de la réglementation administrative grâce à l'évaluation des conséquences de l'introduction de nouvelles dispositions juridiques et à la suppression des procédures trop complexes ou inutiles. Le concept d' « Etat partenaire » vise également à favoriser les coopérations entre le secteur public et le secteur privé, ce qui suppose la simplification des procédures juridiques de partenariat entre l'administration et les entreprises.

- En **Norvège**, la simplification des démarches administratives passe par la création d'au moins un bureau de services publics dans chacune des 435 communes du pays. Ce seront des guichets uniques pour l'ensemble des services, qu'ils relèvent de la compétence de l'Etat, des départements ou des communes, qu'ils concernent les particuliers ou les entreprises.

- En **Suède**, le rapprochement de l'administration et de ses usagers a pris la forme d'une politique volontariste de délocalisation de services publics ou agences publiques nationales, dans les villes moyennes de province.

- Aux **Etats-Unis**, l'*Executive Order* 12 862 de 1993 demande aux agences d'améliorer leur service aux usagers en s'inspirant des meilleures pratiques appliquées notamment dans le secteur privé, la réduction du nombre de procédures étant notamment un des objectifs poursuivis. Les administrations ont alors mené des enquêtes de satisfaction, mis en place des systèmes de recueil et de prise en compte des critiques ou des plaintes, formé leurs agents à l'accueil et au service. Une directive présidentielle de juin 1998 a par ailleurs exigé des agences qu'elles communiquent de façon claire et pédagogique. L'*Executive Order* 13 166 d'août 2000 vise en outre à améliorer l'accès à l'administration fédérale pour ceux qui ne maîtrisent pas l'anglais. Enfin, le Vice-Président Gore attribua tous les mois des récompenses aux individus ou équipes à l'origine des meilleures pages de vulgarisation.

B. L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

Un aspect, pas encore suffisamment développé, de la réforme de l'Etat consiste à favoriser l'accès du public à l'information et aux services publics par le biais des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'étude du cabinet Accenture sur le e-government

Au début du mois d'avril 2001, le cabinet Accenture a rendu publique la seconde édition de son étude consacrée au e-government, conduite dans 22 pays.

Selon cette étude, l'administration française, qui se trouvait au 1^{er} rang européen en 2000, se retrouve au 5^{ème} rang cette année, derrière les pays nordiques et le Royaume-Uni, et au 11^{ème} rang mondial.

Alors que la France prenait du retard, d'autres pays, eux, accéléraient le rythme de leurs réformes. C'est le cas du Canada, passé du 4^{ème} rang mondial en 2000 au 1^{er} rang cette année. C'est le cas aussi de la Norvège ou des Pays-Bas.

Accenture distingue trois niveaux de « maturité » des services administratifs électroniques : la publication (l'information sur la déclaration d'impôt par exemple), l'interactivité (remplir sa déclaration) et la transaction (paiement de l'impôt). L'étude a également mesuré l'ergonomie et le mode d'accès aux services en fonction de la logique de l'utilisateur. Or, ce sont ces deux derniers critères qui expliquent le recul de l'administration française dans le classement.

Source : journal *Le Monde*, début avril 2001.

• L'administration électronique est un volet des réformes relativement développé aux **Pays-Bas**. Une étude menée à l'automne 2000 par l'Institut économique néerlandais a permis de tirer un premier bilan de cette politique de « mise en ligne » des services publics. Si la quasi-totalité des institutions publiques dispose d'un site Internet, il apparaît pourtant que la qualité du service rendu, mesurée à travers quatre niveaux, est plutôt nuancée :

Bilan de la diffusion des nouvelles technologies* aux Pays-Bas

(en pourcentage)

	Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3		Niveau 4	
Ministères – Autorités administratives indépendantes	77,8	83	11,1	27	7,4	5,3	0	0
Communes	15	10	0,4	0,5	0,1	0,1	0	0
Provinces	0	6,3	0	0	0	0	0	0
Police	8	7	3	6	0	0	0	0
Wateringue (agences de l'eau)	51,6		0	0	0	0	0	0

* Le premier chiffre concerne les citoyens, le second les entreprises.

Niveau 1 : information ; Niveau 2 : possibilité d'imprimer des formulaires mis en ligne ;

Niveau 3 : aide électronique : calcul du montant d'un impôt ; Niveau 4 : délivrance directe d'un produit ou d'un service par le biais d'Internet.

Source : ministère de l'Intérieur. Janvier 2001.

- La **Norvège** est également en pointe en matière d'administration électronique. Il convient en effet de rappeler que 2,3 millions des 4,5 millions de Norvégiens disposent d'un accès à Internet, et qu'un million d'entre eux s'en sert quotidiennement. Chaque ministère devra présenter son plan avant le 1^{er} mai 2001 et le mettre en œuvre d'ici à 2003 : la plupart des démarches administratives devra alors pouvoir être réalisée par la voie informatique.

- En **Belgique**, le développement de l'administration électronique est devenu une priorité des pouvoirs publics, en raison du retard de ce pays dans la mise en place des nouvelles technologies dans l'administration. Selon une étude comparative relativement récente du cabinet *Andersen Consulting*, portant sur 20 pays, la Belgique se trouvait dans le groupe de queue, aux côtés du Brésil ou de la Malaisie.

Face à ce constat, le gouvernement a décidé de placer le « *e-government* » au cœur de ses priorités, et a engagé un plan de développement des nouvelles technologies au sein de l'administration fédérale. Cette administration informatisée doit notamment passer par la possibilité d'accéder à de nombreuses informations par l'intermédiaire d'une plate-forme commune puis de communiquer de manière interactive avec les différents services publics fédéraux. En outre, la carte d'identité électronique devrait voir le jour prochainement, tandis qu'un règlement de services de certification serait élaboré.

- Le **Danemark** présente une situation originale car, dans ce pays, le réseau électronique est un lieu essentiel du débat sur la réforme de l'Etat. Le projet « service et solidarité », mis en place en 1998, vise à créer les conditions d'une réflexion la plus large et la plus riche possible sur les réformes à entreprendre dans le secteur public. Le site Internet créé à cette occasion joue un très grand rôle dans ce débat, des analyses et des évaluations d'expériences y étant discutées. Il présente des exemples d'outils de gestion permettant de calculer l'indicateur coût/efficacité dans l'administration, ainsi que des témoignages d'application de ces outils. Plus largement, ce site donne l'opportunité d'une réflexion sur l'avenir de la « société de solidarité » chère aux Danois. Le réseau électronique permet ainsi la participation d'un public très large, composé, non seulement de parlementaires, d'élus locaux ou de hauts-fonctionnaires, mais également d'étudiants et de tout citoyen qui souhaite intervenir. Le concept de *e-government* est du reste particulièrement étudié au Danemark, qui a mis au point un ambitieux projet intitulé *Digitale Danmark*, dont l'objectif est d'en faire un pays très avancé en matière de technologies de l'information et de la communication.

- Au **Japon**, la stratégie du gouvernement en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication, baptisée *e-Japan*, est très ambitieuse : elle vise à conduire le pays au premier rang mondial dans les cinq ans à venir. Mais le pays est déjà le deuxième marché du monde en

matière d'Internet, derrière les Etats-Unis, l'archipel nippon étant du reste plus avancé dans le domaine de l'Internet mobile.

Le secteur public est pleinement engagé dans ce processus. Le gouvernement a arrêté un plan directeur pour promouvoir les nouvelles technologies dans l'administration, afin d'améliorer sensiblement la qualité du service rendu et de relever le niveau de la gestion publique. L'utilisation plus fréquente de ces nouvelles technologies doit permettre, en particulier, de réévaluer les systèmes et pratiques couramment utilisés dans l'administration. Un gros effort d'équipement des administrations doit également permettre d'améliorer la productivité du travail dans l'ensemble des services.

La numérisation des procédures administratives est un des principaux objectifs poursuivis. L'engagement a été pris de pouvoir effectuer 10.000 procédures administratives par Internet avant 2003, cette simplification devant également faciliter la mise en œuvre de guichets uniques.

- En **Nouvelle-Zélande**, le gouvernement considère la généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication comme un vecteur essentiel d'une plus grande efficacité des services publics. Il est vrai que ce pays présente l'un des taux d'équipement des foyers par Internet parmi les plus élevés au monde, et l'accès aux nouvelles technologies concerne presque toutes les générations.

Il est d'ores et déjà possible de télé-enregistrer les créations d'entreprises. Le gouvernement a envisagé un ambitieux programme d'administration électronique, permettant notamment l'enregistrement des naissances, mariages ou changements d'adresse, ou encore la mise sur fichiers électroniques de l'ensemble du cadastre qui permettra de réduire les frais de mutation dans les transactions immobilières. De manière plus générale, il souhaite faire d'Internet un mode de communication interactif entre les citoyens et le gouvernement.

- Aux **Etats-Unis**, l'investissement dans les nouvelles technologies doit permettre une économie de tâches à un coût raisonnable, tout en assurant une meilleure relation usagers/administration. L'initiative *Access America* de 1997 a permis la création de portails sur Internet, spécialisés par type de public. La conception de sites traitant d'un thème ou s'adressant à une catégorie de public est préférée à la mise en place d'un site par agence. En juin 2000, fut toutefois créé un portail Internet unique permettant aux internautes d'accéder à l'ensemble des sites gouvernementaux. Les administrés peuvent en outre contacter directement par *e-mail* de nombreux responsables administratifs. Ils peuvent également télécharger puis remplir par Internet un nombre croissant de formulaires. Au sein des administrations, la généralisation d'Intranets apparaît comme un moyen d'implication accrue des agents dans l'effort de modernisation. Par exemple, au ministère du logement, les agents allumant leur ordinateur découvrent périodiquement un message du ministre,

contenant généralement des indications sur les résultats atteints les jours précédents. En 2002, une enveloppe de 20 millions de dollars sera mise à disposition des agences fédérales afin qu'elles lancent des initiatives ministérielles en matière d'*e-government*. Ces crédits pourraient atteindre 100 millions de dollars dans trois ans.

ANNEXE 1

Questionnaire adressé par le rapporteur à l'ambassade de France de chacun des 21 pays étudiés

1. Indiquer la définition nationale des notions suivantes, en présentant, le cas échéant, leur évolution au cours des dernières années :
 - service public ;
 - secteur public ;
 - fonctionnaire ;
 - agent public.
2. Fournir les informations suivantes (en en précisant la source) :
 - le nombre d'habitants, et le nombre d'agents publics par habitant ;
 - le produit intérieur brut (PIB), et le PIB par habitant ;
 - la situation générale des finances publiques, notamment : le solde budgétaire, le niveau et le ratio d'endettement, le taux des prélèvements obligatoires, la part des dépenses publiques dans le PIB... ;
 - la part des dépenses publiques consacrées au secteur public, en particulier celle allouée aux rémunérations, charges sociales et pensions des fonctionnaires et agents publics (évolution depuis 1990) ;
 - le nombre de fonctionnaires ou d'agents publics, et leur part au sein de la population active nationale (évolution depuis 1990).
3. Présenter les principaux secteurs faisant l'objet d'une réforme de l'Etat.
Quels sont, pour chacun d'eux, les objectifs poursuivis ?
4. Présenter les principales dispositions des textes législatifs et réglementaires relatifs à la réforme de l'Etat.

5. Situer la date à laquelle la réforme de l'Etat a été engagée. Un événement ou des circonstances particuliers sont-ils à l'origine de ces réformes ?
6. La mise en œuvre des grands axes de la réforme de l'Etat a-t-elle été accompagnée de la conception et de l'application d'indicateurs de résultats permettant d'en mesurer l'efficacité et l'efficience ? Quels en sont les résultats ?
7. Quelle a été l'attitude des organisations syndicales, celles de fonctionnaires en particulier, face aux mesures engagées dans le cadre de la réforme de l'Etat ? A-t-on assisté à cette occasion à un regain des conflits sociaux ?
8. Quel jugement la population porte-t-elle, d'une manière générale, sur le niveau et la qualité des services publics offerts ? Les mesures visant à réformer l'Etat ont-elles fait l'objet d'enquêtes d'opinion ? En indiquer, le cas échéant, les résultats.
9. Présenter un bilan de la réforme de l'Etat, mettant notamment en exergue les éléments suivants :
 - la réduction du nombre d'emplois publics ;
 - le montant des économies budgétaires éventuellement dégagées ;
 - l'amélioration de la qualité du service public rendu.
10. Indiquer les perspectives et projets de mesures visant à poursuivre la réforme de l'Etat.

NB : Les ambassades de France au Luxembourg, en Irlande, en Autriche, au Portugal, en Suisse et en Australie n'ont pas répondu à ce questionnaire à la date de publication du présent rapport.

ANNEXE 2

Comptes rendus d'auditions

- Audition de **M. Henri GUILLAUME**, inspecteur général des finances
- Audition de **M. Gilbert SANTEL**, directeur général de l'administration et de la fonction publique
- Audition de **M. Nicolas TENZER**, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat au Commissariat général du Plan
- Audition de **M. Luc ROUBAN**, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique

M. Henri Guillaume, inspecteur général des finances

Au cours d'une seconde séance, consacrée à des auditions portant sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, tenue dans l'après-midi du mercredi 2 mai 2001, la commission, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, a procédé à l'audition de M. Henri Guillaume, inspecteur général des finances.

M. Henri Guillaume a tout d'abord rappelé qu'il était l'auteur, pour le compte de l'inspection générale des finances, d'une étude comparative menée sur huit pays étrangers et relative aux systèmes de gestion de la performance et à leur articulation avec les procédures budgétaires. Il a estimé qu'un tel système de gestion devrait permettre tout à la fois d'explicitier les objectifs de chaque organisation administrative, de définir des normes de performance et des indicateurs de résultat, d'accorder des souplesses aux gestionnaires en contrepartie d'engagements de résultats et de mettre en place des procédures renouvelées d'audit et de contrôle a posteriori.

M. Alain Lambert, président, a souhaité connaître les conditions requises pour la mise en place de tels systèmes de gestion de la performance dans les organismes publics, ainsi que les difficultés pratiques qui pouvaient apparaître dans la définition des programmes.

M. Henri Guillaume a souligné que les systèmes qu'il avait étudiés s'étaient toujours appuyés sur des expériences de réforme de l'Etat engagées de longue date. Il a distingué quatre autres éléments communs à ces expériences étrangères :

- en premier lieu, un assainissement des finances publiques, parfois brutal, s'appuyant sur des démarches d'examen systématique des programmes et des politiques ;

- en deuxième lieu, une rénovation des procédures budgétaires, avec la définition d'enveloppes globales, dites « descendantes », sous la responsabilité des ministres ; en contrepartie de cette souplesse de gestion, un contrôle global de la dépense publique a été instauré. La proposition de loi organique va d'ailleurs dans le sens de cette globalisation souhaitable des crédits ;

- en troisième lieu, une très forte décentralisation des décisions de gestion des ressources humaines ;

- en dernier lieu, un développement important de l'information comptable, notamment analytique et patrimoniale.

Il a ensuite distingué les trois principales étapes de la mise en place des systèmes de gestion de la performance :

- tout d'abord, une planification stratégique, sur une échelle de trois à cinq ans, pour définir les objectifs retenus, cette planification étant un « exercice politique » dont la responsabilité revenait à l'exécutif ;

- ensuite, une identification de centres de responsabilité claire avec une séparation entre la fonction de définition et d'évaluation des politiques qui revenait à l'administration centrale et la fonction de gestion, décentralisée au sein de services autonomes ;

- enfin, des engagements sur les performances en échange de souplesses de gestion.

Il a rappelé que seuls quatre pays avaient engagé, parallèlement à ces réformes, une révision de leurs nomenclatures budgétaires (notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas) et que dans ces pays, un exercice comptable « à blanc » avait toujours été prévu avant l'introduction de la nouvelle nomenclature non réalisée d'ailleurs à ce jour.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tout d'abord rappelé que la réforme de l'ordonnance organique était plus qu'une simple réforme de procédure budgétaire. Il a souhaité savoir si, dans un contexte où l'on se dirigerait vers une connaissance pluriannuelle des dépenses et des ressources de l'Etat, les notions mêmes de performance ne devaient pas, elles aussi, évoluer.

M. Henri Guillaume a rappelé qu'il fallait distinguer la mesure de l'efficacité des politiques publiques et celle de l'efficience des organismes qui concourent à ces politiques. Il a en particulier souligné le fait qu'un pays pouvait être doté d'organismes bien gérés d'un point de vue micro-économique, alors qu'au plan macro-économique, les politiques mises en place étaient inefficaces. Il a insisté pour que la mise en place de systèmes de gestion de la performance se fasse progressivement et de façon pragmatique.

M. Jean-Philippe Lachenaud, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur, a souhaité savoir comment transposer en France les expériences étrangères, notamment finlandaise, de décentralisation dans l'enseignement supérieur, alors qu'en France moins de 10 % de l'enveloppe budgétaire sont aujourd'hui décentralisés au niveau des établissements. Il s'est également déclaré favorable à des programmes limités, définis de façon pragmatique dans les seuls secteurs où ils auraient un sens.

En réponse à M. Jean-Philippe Lachenaud, M. Henri Guillaume a reconnu qu'un président d'université, en règle générale, ne connaissait pas la masse salariale de son université et ne disposait ni de comptabilité analytique, ni de bilan patrimonial de son établissement. Il a donc estimé que des progrès sur ces trois points devaient constituer l'amélioration minimale attendue dans de tels établissements. Sur la notion de programme, il a affirmé qu'il fallait agir de façon pragmatique et ne mettre en place des programmes que dans les secteurs où les conditions de leur réussite étaient réunies. Il a également rappelé que tous les pays étudiés avaient prévus des expérimentations. Aux Etats-Unis en particulier, la loi a prévu un calendrier de mise en œuvre de la réforme. Il a enfin réaffirmé la nécessité d'un réexamen périodique des programmes.

M. Yves Fréville a interrogé M. Henri Guillaume sur les modalités de la définition des objectifs à moyen terme et leur articulation avec la procédure budgétaire devant le Parlement. Il a également souhaité connaître le sentiment de l'intervenant sur la fongibilité asymétrique des crédits prévue dans la proposition de loi organique de M. Didier Migaud.

M. Henri Guillaume a indiqué que la définition des objectifs à moyen terme relevait du ministre gestionnaire qui prenait un engagement politique, formalisé dans un document public. Il a rappelé à cette occasion toute l'ambiguïté de la notion de programme, à la fois instrument de gestion publique et instrument du contrôle parlementaire. Il s'est déclaré favorable à une fongibilité des dépenses de fonctionnement, qu'il a retrouvée dans tous les pays étudiés, et a jugé raisonnable la règle de fongibilité asymétrique de l'actuelle proposition de loi organique. Il a ajouté qu'à ses yeux la masse salariale constituait un meilleur indicateur que le volume d'emplois, dont les rapports de la Cour des comptes montraient régulièrement le peu de réalisme.

M. Yann Gaillard a souhaité savoir quel était le cheminement idéal de telles réformes. En particulier, il s'est demandé si la réforme de l'Etat était un préalable indispensable à la réforme de la procédure budgétaire.

M. Henri Guillaume a estimé que, dans le contexte national, la réforme de la procédure budgétaire était une condition nécessaire de la modernisation de la gestion publique et le point de départ d'une réforme de l'Etat plus vaste.

M. Alain Lambert, président, a souhaité connaître le sentiment de M. Henri Guillaume sur les notions de mission et de programme. Il a également demandé quel pouvait être le rôle du Parlement dans la définition ou le contrôle des objectifs et enfin de quelles sources d'information le Parlement pouvait disposer pour nourrir son contrôle.

M. Henri Guillaume a estimé que le développement de l'interministérialité cachait parfois un refus de définir de façon claire les

responsabilités. Il a souhaité que les futurs programmes ne soient pas la simple transposition de tous les agrégats. Le dispositif envisagé par la proposition de loi organique lui paraît suffisant pour traiter le cas des programmes interministériels. Puis il a rappelé les trois raisons qui avaient conduit les pays étudiés à s'engager dans des réformes de modernisation de la gestion publique : la contrainte budgétaire, le souci d'une utilisation plus efficace de l'argent public et, surtout, l'impératif de transparence de l'action administrative. Le Parlement est, selon lui, un lieu privilégié du débat sur l'efficacité de l'action administrative, grâce notamment à la transmission des rapports d'activité, mais avec le risque dans certains pays d'être mal informé, car surinformé. Il a ajouté que cette réforme devait constituer une occasion de transformer, d'une part le contrôle interne administratif (passage à un contrôle a posteriori, développement des audits comptables et des audits de la performance, renforcement des corps de contrôle des ministères) et, d'autre part, le contrôle externe, celui de la Cour des comptes, mais aussi celui du Parlement, qui y trouvera l'occasion d'étoffer ses structures de contrôle. Il a conclu en rappelant l'importance de l'attention portée à la certification des systèmes d'information pour assurer une information claire et incontestée.

M. Gilbert Santel, directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel pour la réforme de l'Etat

M. Gilbert Santel a d'abord précisé que le terme de réforme de l'Etat devait être entendu, dans la suite de ses propos, comme concernant les actions tendant à moderniser l'administration, de nombreuses mesures, d'ordre économique par exemple, pouvant par ailleurs concourir à la réforme de l'Etat au sens large. Puis, il a présenté les trois grandes orientations du gouvernement en matière de réforme de l'administration.

La première concerne l'amélioration de la qualité du service rendu. Si, d'une manière générale, la France connaît une situation relativement satisfaisante de la qualité de ses services publics, il est exact de constater que, d'un point de vue historique, l'administration française a été peu habituée à se soucier des préoccupations des usagers. La théorie française du service public est fondée sur l'idée que l'Etat est le seul garant de l'intérêt général : par conséquent, le respect des procédures a toujours prévalu sur la façon dont elles étaient mises en œuvre et sur leurs conséquences, certaines organisations syndicales continuant d'ailleurs à exprimer cette position. Ainsi, la prise en considération des attentes des usagers par l'administration constitue une avancée en matière de réforme de l'Etat : les services publics doivent pouvoir prendre des engagements à l'égard des usagers et mesurer leurs performances. Cette préoccupation est du reste commune à l'ensemble des pays de l'Union européenne, une grille commune d'évaluation ayant été adoptée par la réunion semestrielle des directeurs généraux de la fonction publique des Etats membres de l'Union, à la fin 2000.

M. Gilbert Santel a ensuite abordé la deuxième orientation générale de la réforme de l'Etat, qui porte sur l'amélioration de la gestion publique. Il a en effet estimé que la principale critique qui pouvait être légitimement adressée à notre système de gestion publique résidait dans une responsabilisation insuffisante des dirigeants, tant au niveau politique qu'au niveau administratif. Il convient donc de mettre en œuvre ce qu'il a appelé une « chaîne vertueuse » objectifs/moyens/résultats/sanction, afin de pouvoir tirer les conséquences des résultats obtenus par l'action publique. Il a précisé que, désormais, les objectifs étaient mieux identifiés grâce à la publication des directives nationales d'orientation, que les moyens bénéficiaient d'une procédure de mutualisation de « bonnes pratiques », que les résultats devaient être appréciés au regard d'indicateurs pertinents sur la bonne utilisation des crédits et du rapport qualité/prix, et que les sanctions devaient pouvoir donner

lieu à une réorientation des politiques publiques, ainsi qu'à une plus grande reconnaissance du mérite des fonctionnaires. A cet égard, il a estimé que la réforme en cours de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances était indispensable, et que les principes sur lesquels elle repose – globalisation, pluriannualité, responsabilisation, rendu de comptes – étaient essentiels. Il a toutefois jugé que cette étape politique cruciale n'en serait pas moins insuffisante, si elle n'était relayée par une rénovation profonde des modes administratifs de gestion eux-mêmes.

Puis il en est venu au troisième axe de la réforme de l'Etat, consistant à améliorer la gestion des ressources humaines dans l'administration. Il a observé un écart considérable entre le contenu du récent rapport particulier de la Cour des comptes relatif à la fonction publique de l'Etat et la façon dont la presse en a rendu compte, ajoutant qu'il convenait de ne pas oublier les évolutions positives intervenues. Il a noté que le statut général de la fonction publique ne constituait pas un obstacle à la modernisation de la gestion des ressources humaines, puisqu'il comporte déjà des dispositions relatives tant aux devoirs des fonctionnaires qu'à la possibilité d'une rémunération au mérite. Il a ainsi exposé les mesures mises en œuvre afin de promouvoir une gestion plus dynamique des ressources humaines publiques, en particulier la création de plusieurs statuts d'emploi pour les directeurs des services déconcentrés, des dispositions en faveur de la transparence, telle la publication obligatoire de l'ensemble des textes indemnitaires, ou encore la mise en concurrence des candidats à un poste de haute responsabilité. Il a estimé qu'une telle modernisation, notamment en ce qui concerne l'évolution du recrutement, la mobilité ou l'évaluation des fonctionnaires, devait faire l'objet d'un dialogue social approfondi avec les organisations syndicales, l'impulsion interministérielle, si elle est bien-sûr essentielle, n'étant pas suffisante. Enfin, il a abordé la question de la gestion prévisionnelle de l'emploi au sein de l'administration, regrettant son insuffisance, mais soulignant l'ampleur d'une tâche qui demande une très bonne coordination ainsi qu'une réelle volonté politique de l'ensemble des ministères, et rappelant que la création de l'observatoire de l'emploi public avait pour ambition de mieux connaître les caractéristiques des ressources humaines. Il a fait part de sa préoccupation quant aux conséquences de l'évolution du marché du travail pour les recrutements futurs de fonctionnaires, la concurrence du secteur privé se faisant de plus en plus vive, ce qui nécessite de parvenir à des carrières administratives plus attractives.

M. Gilbert Santel a ensuite présenté deux orientations du gouvernement, de nature transversale. La première est la déconcentration, qui, en dépit du succès de dispositifs comme les délégations inter-services ou les projets territoriaux, connaît un réel retard en matière de gestion des ressources humaines. La seconde orientation transversale concerne le développement de l'administration électronique, qui représente un outil essentiel pour décloisonner les activités administratives.

Puis il a rappelé que la réflexion sur la modernisation de l'administration se poursuivait également au niveau international. Des groupes de travail ont été mis en place dans le cadre de la réunion semestrielle des directeurs généraux de la fonction publique européens, par exemple sur les services publics innovants, sur la gestion prévisionnelle de l'emploi public, ou sur les conséquences des nouvelles technologies, qui donnent lieu à des échanges extrêmement constructifs. L'approche qualitative y est également abordée, notamment suite à l'élaboration d'une grille commune d'évaluation des services publics. En outre, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) comporte le comité PUMA portant sur la modernisation administrative, dont la principale ambition est de diffuser des « bonnes pratiques ». Il a toutefois considéré que les grandes différences qui peuvent être observées entre pays sont liées essentiellement à des choix politiques, comme ceux opérés par le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande. Il serait présomptueux, et sans doute dommageable, de chercher à atteindre un modèle unique en matière d'administration.

Répondant à des questions de M. Gérard Braun, M. Gilbert Santel a estimé que, en matière indemnitaire, la modulation des rémunérations accessoires était déjà possible, mais que, en raison de fortes inerties, des différences considérables existaient entre ministères et niveaux hiérarchiques. Même si de réelles marges de manœuvre existent, il conviendrait, selon lui, d'introduire des mesures plus dirigistes pour moduler davantage les rémunérations accessoires, en fonction du mérite. Sur le principe de l'expérimentation, il s'est dit tout à fait favorable à ce qu'une réflexion s'engage sur ce qui relève nécessairement de l'interministériel et sur ce qui pourrait relever de la responsabilité d'un seul ministère. Il a donné l'exemple de la rédaction des textes d'application du décret d'août 2000 relatif à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, qui aurait pu incomber à chacun des ministères concernés, au lieu de faire l'objet d'une longue procédure interministérielle.

M. Nicolas Tenzer, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat au Commissariat général du Plan

M. Nicolas Tenzer a insisté sur le fait que la réforme de l'Etat en France était beaucoup plus lente qu'ailleurs, notre pays ayant fait le choix d'avancer par « petits pas », contrairement à d'autres pays, tels que la Finlande, l'Italie, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, qui ont engagé de profondes réformes beaucoup plus rapidement. Il faut toutefois dans certains pays faire la part des annonces et des réalisations. Par ailleurs, de nombreux pays ont une bien plus grande capacité que la France à exprimer les objectifs qu'ils assignent à la réforme de leur Etat, objectifs concrets qu'il convient de définir domaine par domaine et non pas uniquement en termes de gestion. La France n'a pas encore réussi à engager une discussion publique sur le sujet, notamment au Parlement, même si l'on peut espérer que la réforme en cours de l'ordonnance organique sur les finances publiques y contribuera. Il est vrai aussi que, de manière interne à l'administration, il est peu de lieu interministériel qui puisse prendre en charge un tel examen des objectifs à moyen terme que doit poursuivre chaque ministère. Surtout, lorsque l'exercice est tenté, ministère par ministère, il n'est pas vraiment porté politiquement, est souvent formel et convenu et n'est pas articulé à l'organisation, aux structures et aux effectifs.

Il a par ailleurs regretté que le monde administratif français soit très fermé, tant aux universités et au monde de la recherche – il n'y a quasiment pas en France de *think tanks* privés contrairement aux Etats-Unis, qui réunissent des personnalités de tous horizons, avec des moyens considérables d'étude et de recherche -, qu'aux entreprises privées. Cela tient pour partie au mode de recrutement dans les sphères dirigeantes de l'État, qui est trop uniforme. L'État éprouve des difficultés manifestes à fédérer, dans le cadre d'une stratégie partagée, les attentes et les ambitions de ces multiples acteurs.

Par ailleurs, en ce qui concerne les relations avec les organisations syndicales, le dialogue social est excessivement réduit et il porte essentiellement, au plus haut niveau, sur les salaires. Il est aussi trop centralisé et formel, comme le reconnaissent la plupart des syndicats eux-mêmes. Les différents chefs de service, notamment déconcentrés, n'ont pas la latitude nécessaire d'action et l'autonomie pour engager des discussions avec les organisations syndicales. Cette situation est renforcée par la quasi-absence de structures chargées de la gestion des ressources humaines au niveau déconcentré. Les syndicats ne sont guère associés à une réflexion portant sur le format général de l'État ou sur les objectifs à moyen terme qu'il doit poursuivre, ce qui peut aussi alimenter des surenchères.

M. Nicolas Tenzer a pourtant jugé la réforme de l'Etat indispensable. Les demandes des citoyens en termes d'amélioration de la qualité des services conduisent à établir des comparaisons avec le secteur concurrentiel. Mais surtout, la nouvelle donne qui apparaît dans la fonction publique va contraindre les pouvoirs publics à mettre en œuvre des réformes. Il a en effet considéré, reprenant les conclusions du rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par M. Bernard Cieutat, qu'il serait difficile de remplacer nombre pour nombre et poste pour poste les fonctionnaires partant à la retraite, tant pour des raisons budgétaires - un tel remplacement engendrerait 115 milliards de francs supplémentaires de dépenses par an à partir de 2010, charges de retraites comprises - que pour des raisons démographiques en raison de l'arrivée de classes d'âge moins nombreuses sur le marché du travail. La concurrence avec le secteur privé sera d'autant plus accrue que la situation de l'emploi devrait s'améliorer durablement. Le format de la fonction publique devra donc nécessairement être redéfini, comme dans d'autres pays, notamment grâce à un réexamen de la carte des services publics et à des redéploiements. Sinon, il est à craindre que la fonction publique soit désorganisée et n'arrive pas à recruter les personnes dotées des compétences adaptées. D'ores et déjà, pour certaines fonctions, des difficultés apparaissent. Du reste, une fonction publique moins nombreuse permettrait de rendre les carrières plus attractives, en termes de rémunérations, de formation et de mobilité.

Il a exprimé le souhait que l'Etat se dote des moyens de pilotage nécessaires à la conduite de la réforme de l'Etat, comme l'ont fait d'autres pays. Il a notamment cité cinq éléments lui paraissant devoir être mis rapidement en place : procéder progressivement à un exercice de budget « base zéro » pour chaque ministère afin de mettre en évidence des économies possibles ; définir un programme-cible pour chaque ministère à un horizon de dix ans, validé par le Premier ministre et discuté au Parlement ; définir des référentiels de compétences au sein de la fonction publique, grâce, par exemple, à la mise en place de profils de postes, l'administration ne connaissant pas aujourd'hui l'ensemble des compétences dont elle dispose ; réorganiser les services à l'occasion de la réduction du temps de travail dans la fonction publique ; mettre en place un système de gestion au niveau déconcentré, chaque préfet devenant progressivement le responsable de la gestion des ressources humaines dans son département.

M. Nicolas Tenzer a ensuite présenté ses préconisations en matière d'organisation des carrières des fonctionnaires. Il a noté que la mobilité était un thème très souvent abordé, généralement pour déplorer son insuffisance, mais sans que l'on corrige les effets pénalisants des détachements et des mises à disposition pour le déroulement de la carrière des fonctionnaires concernés. Le problème n'est pas en général celui du statut, mais celui des pratiques. Le caractère interministériel de très nombreux corps gagnerait donc à être accru dans les faits, et pas seulement dans la haute fonction publique. Il a ajouté que la qualité de la formation continue des fonctionnaires devrait être

singulièrement développée, les objectifs poursuivis jusqu'à présent étant trop souvent purement quantitatifs. Enfin, il a estimé qu'il convenait de définir des plans de reconversion pour certains agents, inadaptés à leurs fonctions, ou exerçant des activités très pénibles, tels les gardiens de prison.

Il a considéré que les cadres supérieurs de la fonction publique devaient être sinon gérés par un organisme centralisé, du moins être intégrés dans un «vivier» destiné à favoriser des carrières interministérielles. Cela serait la seule façon, selon lui, de parvenir à une plus grande diversité dans les recrutements et le déroulement des carrières et à mettre fin à une tendance au renfermement de chaque ministère sur lui-même. Il a ajouté que les emplois pourvus en conseil des ministres eux-mêmes devraient faire l'objet d'un appel à candidature, et donner lieu à une présélection des candidats, prenant la forme, par exemple, d'auditions portant sur leurs projets de développement des services ou des établissements qu'ils ambitionnent de diriger. Enfin, il a estimé qu'il était indispensable d'encourager les carrières internationales, ainsi que l'établissement de relations beaucoup plus approfondies entre les hauts fonctionnaires et l'enseignement supérieur et la recherche.

M. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS

M. Luc Rouban a d'abord rappelé que les comparaisons internationales étaient d'un maniement toujours délicat, en raison de la relativité des chiffres disponibles. Notamment, ceux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) reposent sur une base statistique différente selon les années, ou recouvrent des changements juridiques dans le statut des agents publics, désormais employés sous contrat, mais qui continuent de travailler dans la sphère publique. Il faut donc rapprocher les données concernant les effectifs du secteur public des données concernant le niveau global des dépenses effectuées par les administrations publiques.

Il a estimé qu'il n'existait pas de modèle européen en matière de réforme de l'Etat, même si l'on retrouve des préoccupations communes telles que l'amélioration de la qualité du service rendu, la réduction des charges fiscales, ou l'intégration des services publics dans l'appréciation portée sur la compétitivité globale d'un Etat. En revanche, il n'y a pas de réelle convergence des situations, en raison de la grande diversité des situations de départ, des objectifs poursuivis, ou des résultats atteints. Il est toutefois possible d'établir trois catégories de pays.

La première est constituée des pays d'Europe du Sud, qui, au cours des années 1990, ont engagé une modernisation de leur Etat visant à lutter contre la corruption, développer l'Etat de droit, et adhérer à l'Union économique et monétaire afin de participer à la monnaie unique européenne. Par ailleurs, l'opinion publique de ces pays avait généralement une très mauvaise image des services publics et de leurs agents, seuls 2 % des Grecs, par exemple, ayant une image positive des fonctionnaires.

Le Royaume-Uni forme une deuxième catégorie à lui tout seul. Il a engagé une réforme très cohérente, au fort contenu politique et idéologique, visant à placer l'administration sur le même registre que le secteur privé : on a parlé de *New Public Management*. Les réformes entreprises par les gouvernements Thatcher puis Major reposaient sur les méthodes utilisées par les entreprises privées dans un souci de plus grande efficacité : cette démarche s'est traduite par d'importantes privatisations, par le recours à des méthodes contractuelles, par une mise en concurrence avec le secteur privé, par la réduction des effectifs d'agents publics... Il convient de préciser que le gouvernement de Tony Blair a largement repris cette politique, en l'amendant toutefois sur ses aspects les plus partisans ou les plus difficiles à mettre en œuvre tels que l'instauration de quasi-marchés dans le domaine de la santé.

Ces réformes avaient également un fondement politique, consistant à assurer à la classe politique une meilleure emprise sur la fonction publique, même si la volonté affichée de mieux séparer la prise de décisions, relevant du pouvoir politique, et leur mise en œuvre, relevant de l'administration, paraît contradictoire avec cet objectif général. L'Irlande a adopté la même démarche, de même que les anciens dominions britanniques comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dans ces derniers pays, le « modèle » britannique a été appliqué le plus souvent avec une grande rapidité, voire une certaine brutalité, mais une contradiction de fond est rapidement apparue entre l'ambition d'améliorer les performances de l'administration et la forte réduction des dépenses publiques mise en œuvre, faisant disparaître les marges de manœuvre nécessaires à l'amélioration de la gestion des services publics.

La troisième catégorie regroupe les autres pays qui ont abordé la question de la réforme de l'Etat de façon plus fragmentaire. Certains d'entre eux, tels la Suède ou les Pays-Bas, ont importé les méthodes britanniques de management de la fonction publique, tout en restant très attachés à leur modèle national, qu'il s'agisse de l'Etat-providence ou de l'autonomie de gestion des collectivités locales, sur laquelle la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher est revenue, mettant un terme au *Local Government*. Dans des pays comme les Pays-Bas ou le Danemark, les fonctionnaires étaient déjà gérés comme des salariés du secteur privé, cette évolution étant de toute façon facilitée par le système de l'emploi, qui diffère du système de la carrière existant en France. Il convient par ailleurs de conserver à l'esprit que, au Royaume-Uni, les fonctionnaires relèvent uniquement de la Couronne, ce qui donne une très grande liberté d'action au pouvoir exécutif, l'essentiel des réformes réalisées par les gouvernements conservateurs n'ayant fait l'objet que de simples communications au Parlement.

M. Luc Rouban a ensuite insisté sur l'importance du contexte culturel et institutionnel, notamment des rapports existant entre le pouvoir politique et la fonction publique. En France, en Allemagne, en Autriche, ou encore en Espagne, la haute fonction publique est fortement politisée, à la différence de celle du Royaume-Uni ou de l'Italie. Ainsi, en France, le thème de la réforme de l'Etat a toujours été accaparé par les grands corps, alors que les considérations managériales ont une importance beaucoup plus grande dans les pays dont la haute fonction publique n'est pas politisée. En outre, la plupart des pays, tels que la Finlande, la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne..., ont adopté une gestion de type ministériel, chaque ministère gérant ses propres personnels : cette situation entraîne des problèmes de coordination des politiques publiques et de mobilité des agents, alors que la situation en France est profondément différente en théorie, en raison de l'existence d'un statut général de la fonction publique de portée interministérielle, même si, dans la pratique, la gestion intervient essentiellement au niveau des innombrables corps.

Autre aspect, la structure de l'Etat est un élément essentiel à prendre en compte. A cet égard, le cas de l'Allemagne est intéressant car il s'agit d'un Etat fédéral qui conduit les réformes de la même façon que dans un Etat unitaire comme la France, même si les réformes de l'administration y ont essentiellement concerné les *Länder*. Par ailleurs, des pays comme l'Espagne ou l'Italie, se sont engagés vers un quasi-fédéralisme, les communautés autonomes ou régions y bénéficiant d'une grande autonomie, bien que l'équivalent des préfets dispose de pouvoirs de coordination des différents services déconcentrés de l'Etat bien plus développés qu'en France. Les relations centre/périphérie jouent donc aussi un rôle important en matière de réforme de l'Etat.

Quelles que soient les différences nationales, il est cependant indéniable qu'un mouvement général est perceptible en Europe, celui de l'alignement du droit de la fonction publique sur le droit du travail en vigueur dans le secteur privé, ce qui entraîne d'ailleurs des conséquences très concrètes en matière de retraites, pour la réforme desquelles la France est très en retard. Les emplois de direction font de plus en plus l'objet d'une contractualisation destinée à mieux évaluer les performances des agents publics.

M. Luc Rouban, abordant la question des effets de ces politiques, a considéré que, pour des raisons tenant au niveau des connaissances statistiques en la matière, il n'était possible que de constater une simple corrélation entre l'assainissement des finances publiques généralement observé et l'amélioration des performances des services, mais qu'il n'était pas possible d'établir un lien de causalité. C'est le cas notamment des réformes introduites au Royaume-Uni. Sur le plan interne, on constate le plus souvent une amélioration de l'organisation administrative, mais également l'apparition d'un fossé de plus en plus profond entre la haute fonction publique et les agents d'exécution, provoquant un éclatement de la culture administrative. Il a estimé qu'une telle situation commençait à apparaître en France, où elle cause par ailleurs une crise d'autorité des cadres de gestion.

Il a estimé que la satisfaction des usagers était délicate à apprécier. Ainsi, au Royaume-Uni, la demande de qualité des services publics de la part des usagers reste forte. Plus généralement, il a considéré que la réforme de l'Etat britannique, promouvant le *New Public Management*, était devenue « une arme de vente » au plan international, tant auprès des organisations internationales telles que l'OCDE ou le Fonds monétaire international (FMI), qu'au sein de la Commission européenne, pourtant bâtie sur le « modèle » administratif français. Si les traités communautaires ont joué le rôle d'un catalyseur de réformes, ils ne proposent pas un modèle d'organisation administrative : ce vide profite donc aux réformes de type britannique ou américain, comme le montre le développement des autorités indépendantes destinées à réguler le marché.

Il a conclu sur les principes qui devraient guider, selon lui, la réforme de l'Etat en France. Notre pays devrait abandonner l'esprit technocratique à l'honneur au cours des années 1950 à 1970, mais aussi procéder à une « dépolitisation » de sa haute fonction publique, qui est indispensable afin de conserver en France une capacité d'expertise technique indépendante et objective.

ANNEXE 3

La modernisation des administrations en Europe

Les 10, 11 et 12 mai 2000, s'est tenu à Lisbonne un colloque d'un type nouveau. Pour la première fois, les pays de l'Union européenne ainsi que la Commission se sont réunis pour échanger des bonnes pratiques en matière de qualité dans l'administration publique.

Les thèmes et projets suivants ont été retenus :

Administrations municipales

Allemagne	Passau
Autriche	Zell-am-See
Espagne	Barcelone Madrid
France	Parthenay
Grèce	Amaroussion
Italie	Bologne Sienne

Citoyens

Espagne	Amélioration des relations entre l'administration et les citoyens
Irlande	Lois sur la liberté d'information
Portugal	Boutique point unique pour les citoyens
Suède	Accès en libre-service au service d'immatriculation des véhicules

Management

Allemagne	-Gestion du personnel du ministère des finances - Brême -Gestion de la qualité au ministère fédéral de l'intérieur
France	-Direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Landes
Grèce	-Centre national de l'administration publique
Luxembourg	-Commissariat aux affaires maritimes
Portugal	-Institut national des statistiques -Réseau national de centres de formalités des entreprises
Commission européenne	Europaplus, l'intranet de la Commission européenne

Éducation

Finlande	Consortium d'éducation de la région de Lathi
Irlande	Retour des copies d'examen à l'université
Royaume-Uni	Collège Sainte-Mary

Emploi

Belgique	Office national de l'emploi
Danemark	Agence publique de l'emploi de Ringkobing
Finlande	Emploi dans la ville de Turku
France	Agence nationale pour l'emploi
Suède	Systèmes-client « ouverts » dans le service de l'emploi public

Douanes – Administrations fiscales

Danemark	Service des douanes et du fisc de la région d'Aarhus
Finlande	Organisation de la trésorerie de Keski-Uusimaa
Irlande	Projet de consolidation du code fiscal
Italie	Dépôt électronique des déclarations et du règlement des impôts
Pays-Bas	Administration des impôts et des douanes
Royaume-Uni	-Administration du Trésor du Comté de Warwickshire -Service fiscaux de Cumberland
Suède	Administration des douanes

Santé - Solidarité

Belgique	Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés
Danemark	Hôpital général d'Herning

Source : Site Internet du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 mai 2001, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission a entendu une **communication** de **M. Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, sur une **étude comparative** portant sur la **réforme de l'Etat à l'étranger**.

Après que **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, eut présenté les grandes orientations de son rapport, un large débat s'est engagé.

M. Jacques Oudin a estimé que la réflexion sur la réforme de l'Etat ne pouvait être séparée de l'examen prochain de la proposition de loi organique relative aux lois de finances. La communication du rapporteur a suscité de sa part plusieurs observations. La sphère publique en France dépense beaucoup, comme le montre un niveau de prélèvements obligatoires très élevé et de plus en plus mal supporté par la population, avec une efficacité parfois limitée. Il a ensuite rappelé que de nombreux travaux avaient montré que l'importance de ces prélèvements obligatoires s'accompagnait d'un niveau de service souvent moindre que dans de nombreux pays étrangers, ce qui pose la question de l'efficacité de notre système de gestion publique. Il a ensuite relevé que la quasi-totalité de nos voisins avait manifesté la volonté politique de mettre en œuvre des mesures parfois draconiennes. Il a surtout insisté sur l'extrême difficulté à mesurer l'efficacité de la sphère publique en France, la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1970 ayant échoué sur l'insuffisance des informations relatives aux administrations publiques. Les grands axes de la réforme de l'ordonnance organique de 1959 rappellent cette expérience : il a dès lors déploré qu'en trente ans, la France n'ait pas avancé sur ce sujet, tout en constatant qu'elle avait en revanche recruté toujours plus de fonctionnaires et accru considérablement le niveau de ses dépenses publiques. Il a toutefois salué l'amélioration de l'information relative aux dépenses sociales.

M. René Trégouët a souhaité obtenir des informations sur l'évolution de l'emploi public en Italie.

M. Maurice Blin, déplorant la lenteur des réformes de l'administration ainsi que le désintérêt pour les résultats de son action, a voulu connaître les principales critiques adressées aux administrations des Etats étudiés. Il a également regretté le caractère tabou de la réforme de la fonction publique en France, notant que très peu de responsables politiques prenaient des engagements sur ce sujet. Il s'est lui-même interrogé sur la pertinence de l'existence de l'emploi à vie.

M. Michel Charasse a noté que la réforme de l'Etat était en France un très vieux débat, remontant au moins au début du XX^e siècle, tout comme

le thème de la réforme fiscale. Il a constaté, pour le regretter, que l'Etat ne faisait l'objet de réformes qu'en cas de crises graves, comme au lendemain des deux guerres mondiales ou comme en 1958. Il a toutefois souligné l'existence de l'exception constituée par la décentralisation en 1981-1982, tout en considérant que cette réforme concernait les relations à l'intérieur des pouvoirs publics et non les relations entre l'Etat et les citoyens. Il a dès lors estimé qu'il était indispensable de prendre l'opinion publique à témoin pour réussir la réforme de l'Etat, et a cité l'exemple, a contrario, de la réforme avortée du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a également insisté sur la nécessité d'un consensus politique minimal, relevant qu'il n'existait pas en France aujourd'hui. Il s'est dès lors interrogé sur les conséquences d'une réforme de l'Etat « rampante » qui serait imposée à notre pays de l'extérieur, c'est-à-dire sous la contrainte communautaire.

M. Alain Lambert, président, a observé que l'ensemble des contrôles effectués par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances convergeaient dans leurs conclusions, souhaitant que la France se dote d'instruments de gestion administrative plus performants. Il a voulu savoir si la réforme de l'Etat conduite à l'étranger devait nécessairement passer par une réforme de la procédure budgétaire. Puis, il s'est interrogé sur les réactions des organisations syndicales.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a estimé que l'argent public était trop souvent mal dépensé en France, et qu'il était indispensable d'améliorer l'emploi des dotations budgétaires. Il a indiqué que la réforme de l'Etat devait être conduite sur la base d'un triptyque réunissant la volonté politique, insuffisante en France à ses yeux sur ce point, la sensibilisation auprès de l'opinion publique et un réel dialogue social avec les organisations syndicales qui doivent être parties prenantes au processus de réforme. Il a confirmé que, dans les pays qu'il avait observés, la réforme de l'Etat avait nécessité une réforme des procédures budgétaires. Il a ajouté que la haute fonction publique devait faire l'objet d'un intérêt spécifique. Il a indiqué que, d'une manière générale, la réforme de l'Etat était plus avancée dans les pays étrangers étudiés qu'en France, mais que les événements porteurs de ces réformes étaient extrêmement différents selon les pays : la crise politique, économique et sociale en Italie, la nécessité de rétablir l'équilibre des finances publiques en Australie ou au Canada, la prise de conscience d'une administration indifférente, inefficace et corrompue en Belgique ou au Japon... Seuls, les pays scandinaves n'ont pas été confrontés à une crise aussi grave, la réforme de l'Etat ayant été engagée afin de préserver les spécificités de leur modèle social d'Etat-providence. Il a indiqué que la privatisation et la contractualisation de l'emploi public en Italie avaient abouti, avec l'agrément des organisations syndicales, à la suppression du statut général de la fonction publique, les fonctionnaires étant désormais soumis au droit du travail applicable aux salariés du secteur privé. Enfin, il a conclu sur la nécessité d'engager la réforme de l'Etat de manière pragmatique et progressive, la

Nouvelle-Zélande étant le seul pays à avoir réformé en profondeur son Etat avec rapidité.

La commission a alors donné acte au rapporteur des conclusions de sa communication et a décidé d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information.

LA RÉFORME DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

A l'occasion de l'examen par le Sénat de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, qui s'inscrit dans le cadre plus large de la modernisation de la gestion administrative, il convenait d'observer les expériences étrangères en matière de réforme de l'Etat, pour apprécier la situation de la France sur ce point.

La réforme de l'Etat, plus que comme un choix politique partisan, apparaît, dans de très nombreux pays, comme une nécessité résultant de difficultés parfois très sérieuses, dont les gouvernements étaient bien décidés à sortir. Ces réformes ont, le plus souvent, bénéficié d'un soutien consensuel.

La première orientation de la réforme de l'Etat concerne la modernisation de la gestion publique, qui vise à apprécier les résultats obtenus par les administrations et services publics. Si l'état d'avancement de ces réformes varie selon les pays, la tendance générale est la même : attention portée aux résultats plus qu'aux moyens, introduction de nouvelles méthodes comptables, adoption de méthodes proches de celles existant dans le secteur privé.

Le deuxième volet est relatif aux réformes, parfois profondes, qu'a subies la fonction publique : gestion des ressources humaines dynamisée, assouplissement des dispositions statutaires, voire alignement sur le droit du travail, plus grandes possibilités de rémunération au mérite, sensibilisation des fonctionnaires aux résultats de l'administration par la responsabilisation et la recherche de l'efficacité.

Le troisième axe de la réforme de l'Etat concerne la simplification et la modernisation des structures administratives : systèmes administratifs reposant sur

des agences, souvent puissantes et gérées comme des entreprises privées, amélioration de la qualité du service rendu, intérêt porté à la satisfaction des usagers-clients, réforme des administrations centrales, simplification des démarches administratives, développement de l'administration électronique.

Il est urgent que la France tire les conclusions de ces expériences étrangères.