



Recherche, Études, Veille

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

Convergence et systémique

Fiche pays

MAI 2006

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

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

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

Allemagne

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

1. Contexte général

Organisation politique

Comprendre l'importance des réformes et la manière dont elles se sont enchaînées en Allemagne nécessite en premier lieu de se pencher sur l'organisation politique et administrative de l'Allemagne.

L'Allemagne est un État fédéral qui dispose de deux niveaux d'exercice du pouvoir étatique : la Fédération (Bund) et les États fédérés (Länder). Cette répartition des pouvoirs s'explique par l'histoire et est bien ancrée dans la constitution allemande, la loi fondamentale de 1949, notamment dans le but d'une meilleure prise en compte des particularités régionales du pays.

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

La répartition des pouvoirs politiques

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

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

Les compétences législatives sont réglées dans des catalogues dans la loi fondamentale (législation incombant exclusivement à la Fédération, législation incombant exclusivement aux Länder, la législation concurrente, législation-cadre de la Fédération).

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

La répartition des pouvoirs administratifs

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

La fonction publique

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

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

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

Des réformes au niveau fédéral

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

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

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

2. La modernisation de l'administration

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

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

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

Ce programme repose sur trois piliers de réforme :

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

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

•Recherche d'efficience

C'est un objectif de l'administration fédérale de mieux se servir de ses ressources financières et humaines. Les services de l'administration fédérale doivent être encore plus efficaces et encore plus ciblés vers le client. Cela demande une planification, gestion et évaluation permanentes des processus de modernisation, tant sous l'angle de la gestion que sous l'angle de l'utilisateur. Les tâches spécifiques de l'administration publique exigent également de vérifier les outils de la gestion du secteur privé et de voir dans quelle mesure ils sont applicables pour la gestion dans l'administration.

Parmi les mesures préconisées, on trouve :

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

•La professionnalisation de la gestion des ressources humaines

Compétences et motivation, facteurs de performance

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

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

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

- la promotion d'une plus grande responsabilisation et l'intensification des échanges avec d'autres organismes au niveau fédéral, avec les Länder, des organismes internationaux et surtout avec le secteur privé.

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

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

• **Recherche d'efficacité**

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

Parmi les mesures préconisées, on trouve :

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

• **Une administration au service du citoyen**

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

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

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

- une évaluation, une simplification et l'optimisation systématique des processus dans les administrations ;
- la mise à disposition des services internet (« BundOnline », « Deutschland-Online ») ;
- installer des « cellules citoyen », des agences d'information pour les usagers, des « Call-Center » et des services pour une meilleure gestion des plaintes des citoyens ;
- impliquer les citoyens (« questionnaire ») ;
- développer des outils pour plus de participation des citoyens (« E-démocratie ») ;
- réduction de bureaucratie, aussi dans le but de simplifier le travail bénévole.
-

Réduction de la bureaucratie (« Bürokratieabbau »)

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

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

E-gouvernement (« E-government »)

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

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

Site internet

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