



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

## Danemark

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> Source: le site officiel du Danemark, [www.denmark.dk](http://www.denmark.dk)

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

Dans le même ordre d'idée, et afin de faire du Danemark l'une des économies les plus compétitives du monde d'ici 2015, les administrations publiques locales doivent identifier systématiquement les services qui peuvent être externalisés. Le gouvernement danois encourage en effet la concurrence entre entreprises privées, collectivités territoriales et administration centrale pour la délivrance de services. Une attention est enfin portée sur la recherche d'économies dans les achats publics tant pour l'administration d'État que dans les administrations locales<sup>23</sup>.

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

### **■ Privilégier la souplesse de gestion**

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

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

L'administration est placée sous l'autorité du Folketing (parlement unicaméral danois) et est soumise à un contrôle intense, en particulier de l'ombudsman parlementaire (médiateur). Ce dernier est habilité à mener des enquêtes pour déterminer si l'administration a enfreint les lois en vigueur ou si elle s'est rendue coupable de fautes ou de négligences (autosaisine ou suite à une réclamation). Parallèlement, l'administration est soumise au contrôle d'experts comptables indépendants dans le cadre de l'utilisation des crédits budgétaires<sup>24</sup>.

### **■ Assurer un pilotage de la performance**

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

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

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

<sup>23</sup> Source: OCDE, Public governance Committee, fiche de données pays, avril 2006

<sup>24</sup> Source: le site officiel du Danemark, [www.denmark.dk](http://www.denmark.dk)

## ■ La qualité dans l'administration

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

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

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

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

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

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

### 4. Ressources humaines

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

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

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

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

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

#### ■ Le modèle danois de conventions collectives

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

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

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

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

#### ■ Fonctionnaires versus conventions collectives

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Sites internet

[www.denmark.dk](http://www.denmark.dk), site officiel du Danemark

[www.fm.dk](http://www.fm.dk), portail du ministère des finances

[www.oem.dk](http://www.oem.dk), portail du ministère de l'économie

[www.stm.dk](http://www.stm.dk), portail du premier ministre

[www.ft.dk](http://www.ft.dk), site du parlement danois

[www.dst.dk](http://www.dst.dk), site de l'office statistique du Danemark

[www.folketinget.dk](http://www.folketinget.dk), site du parlement danois