



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

Royaume-Uni

Chef de l'État (depuis 1952)	La reine Elizabeth II
Premier ministre (depuis 1997)	Tony Blair
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie	243 610 km ²
Population	59,6 millions (2003)
Capitale	Londres
Comtés	35 (y compris le grand Londres)
Population active	28,8 millions (2006)
Croissance du PIB	1,8% (2005)
Inflation	1,8% (2006)
Taux de chômage	5,1% (2006)

La fonction publique britannique est un concept limité au « Civil service » composé de « civil servants » qui sont des serviteurs de la Couronne. En 2005, elle regroupe 525 000 agents, dont 275 000 dans les agences et représente environ 2% de la population active. Les domaines de la santé, de l'éducation et de la police ne font pas partie de la fonction publique stricto sensu. Les enseignants (1,2 millions) et les policiers (200 000) sont des agents publics locaux rattachés aux collectivités locales. Ces agents sont employés sur une base contractuelle et la législation du travail leur est applicable. De même, les agents hospitaliers (1,3 millions) ne font pas partie du « Civil service » mais appartiennent au NHS (National Health Service) et sont soumis au droit commun du travail.

La proportion d'agents issus des minorités ethniques est de 8,2% et celle des handicapés de 4,2%. Les femmes représentent 52,3% du total des fonctionnaires, soit 274 000 agents.

La « Devolution » de décembre 1998 a constitué la principale réforme constitutionnelle de ces dernières années au Royaume-Uni. Elle a consacré le renforcement des pouvoirs régionaux en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord avec la création de parlements régionaux responsables des politiques sociales et de santé, de l'éducation, des transports, du logement... Les pouvoirs régaliens tels la défense, les affaires étrangères ou la justice restent de la responsabilité du gouvernement britannique⁴⁰.

Débutées depuis plus de 25 ans sous Margaret Thatcher puis poursuivies par les gouvernements Blair, les réformes de la gestion publique trouvent leur origine dans la recherche d'une meilleure gestion de l'argent public. D'abord axées sur les finances, ces réformes ont ensuite concernées la structure même de l'administration avec la création d'agences en 1988, séparant la conception des politiques publiques de leur mise en oeuvre dans le but d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers. Face à l'impopularité persistante des services publics, cette réforme majeure était censée renforcer la transparence, l'autonomie et la responsabilité des organismes et des agents publics et par là-même améliorer la confiance des citoyens dans leurs services publics.

1. Efficience: value for money et spending review

Dans un souci d'efficacité, de meilleure gestion des dépenses publiques et de plus grande réactivité des services publics, le gouvernement britannique a procédé à de nombreuses réformes dans les années 80-90 qui ont beaucoup changé le visage de la fonction publique. C'est ainsi qu'a été créée en 1979 l'« efficiency unit », au sein des services du premier ministre, structure en charge d'identifier les économies budgétaires potentielles dans les administrations centrales. L'accent porté sur la réduction des coûts des services publics et le contrôle de gestion s'est amplifié avec le lancement de l'« initiative de gestion financière » en 1982 ou « Financial Management Initiative » : les managers

⁴⁰ Source: Cabinet office, www.cabinetoffice.gov.uk

publics se devaient d'améliorer la gestion des services publics au travers d'une bonne connaissance de leurs objectifs et des modes d'évaluation des résultats, et ce au travers également de procédures assurant une utilisation optimale des crédits et une gestion responsable d'une enveloppe budgétaire plafonnée.

La recherche constante de l'efficacité des services publics britanniques a trouvé son apogée en 1999 avec la publication du livre blanc « Moderniser le gouvernement » (« Modernising Government ») qui promeut une fonction publique diversifiée, transparente, efficace, efficace et performante. Cela s'est concrétisé par la politique de « Value for money » (littéralement « en avoir pour son argent ») de gains de productivité dans la délivrance des services publics.

En matière budgétaire, depuis l'année 2000, le Treasury réalise tous les 2 ans des « Spending reviews » (2000, 2002, 2004), examens exhaustifs de l'utilisation des dépenses publiques. Le Treasury (ministère des Finances) vérifie notamment leur efficacité au regard des objectifs de politiques publiques⁴¹.

2. Mise en oeuvre de l'action publique: agences et contrats de services publics

Face au constat que 95 % des fonctionnaires assuraient de la prestation de service, que les hauts fonctionnaires manquaient d'expérience managériale, que la planification à long terme était négligée et que trop peu d'importance était accordée aux résultats et aux performances, le gouvernement britannique a décidé en 1988 de créer des agences (initiative « Next Steps »). Cette réforme avait pour but d'améliorer le management au sein de l'administration, d'offrir un meilleur service sans augmenter les ressources, et de séparer la mise en oeuvre des politiques publiques des fonctions stratégiques de « policy making » dévolues au pouvoir politique. En échange d'une plus grande autonomie de gestion (financière, organisationnelle et managériale), les agences britanniques se sont vu confier la responsabilité de la délivrance de services jusqu'alors assurée par les administrations centrales.

L'initiative « Next Steps » a profondément modifié la structure de l'administration britannique. Aujourd'hui, le Royaume-Uni compte 127 agences qui emploient plus de la moitié des agents de la fonction publique. Ces agences sont très hétérogènes. A côté des « poids lourds » que sont l'agence pour l'emploi (Jobcentre Plus) et le service des prisons (HM Prison Service) qui comptent respectivement 90 000 et 42 000 agents, coexistent des structures beaucoup plus modestes tels le service des poids et mesures et ses 50 agents ou le service de la gestion de la dette et ses 40 agents. Sur le nombre total des agences, 49 assurent des prestations de services pour les usagers et 21 des fonctions de régulateur.

Le dispositif des agences a été complété en 1998 par l'instauration des PSA (Public service agreements), contrats pluriannuels d'objectifs, de moyens et de résultats passés entre le ministère du budget, les autres ministères et les agences. Ces cascades de performance se sont traduites pour les agences par des « accords de prestations de services » (Service delivery agreements) et des objectifs cibles. Néanmoins en 2000, partant du constat que les agences avaient un trop grand nombre d'objectifs cibles, souvent non priorisés et peu liés aux attentes des usagers, le gouvernement s'est efforcé de remettre l'accent sur les politiques publiques en restaurant la subordination des agences aux ministères.

3. Usager bénéficiaire: consultation et satisfaction

Dans le domaine de la relation à l'utilisateur, le Royaume-Uni se caractérise par deux particularités très marquées :

- une diffusion large de la culture de la satisfaction de l'utilisateur chez les fonctionnaires, au travers de la culture de la performance et de la politique qualité ;
- une pratique très courante de la consultation : avant tout projet de loi, le gouvernement produit un « White paper » soumis à une large consultation. Les britanniques n'hésitent pas à mettre sur

⁴¹ Source: site du Treasury, www.hm-treasury.gov.uk

la place publique les sujets les plus sensibles. Les administrations consultent souvent les usagers dans des « consumer groups » ou par internet.

Cette recherche constante de la consultation et de la satisfaction de l'utilisateur trouve son illustration dans la multiplication des chartes, des études de satisfaction, la modernisation des services d'accueil, avec en particulier l'utilisation très répandue des TIC pour recueillir les données. L'Office of public services reform (OPSR), un service du premier ministre, a précisé en avril 2003 la politique du gouvernement en matière de relation à l'utilisateur.

Cette politique de satisfaction de l'utilisateur repose sur 7 principes de base :

1/ Écouter et répondre aux attentes des usagers

Chaque service public doit mesurer la satisfaction des usagers, en s'assurant que le recueil des données est bien réutilisé dans la détermination des politiques publiques.

2/ Se placer au niveau local

Les usagers ne sont pas un groupe homogène. Les besoins des usagers sont divers et leurs attentes s'analysent localement.

3/ Rendre possible une comparaison au niveau national

4/ Segmenter les usagers

5/ Chercher à comprendre les facteurs de satisfaction des usagers

6/ S'assurer d'un feedback fiable et au moindre coût

7/ Mesurer la satisfaction des usagers sur une période longue

En matière de qualité et de relation à l'utilisateur, il faut souligner 3 initiatives emblématiques de la démarche britannique : les chartes du citoyen, Charter Mark, et le People's panel.

■ Les chartes du citoyen

En 1991, pour accompagner le dispositif des agences, le gouvernement britannique a mis en place la « Citizen's charter » ou charte du citoyen. La charte est un document contractuel qui fixe les orientations en matière de qualité des services publics, l'objectif étant d'utiliser le citoyen comme levier du changement au sein de l'administration.

Une structure a été créée au sein des services du premier ministre pour contrôler l'application de la charte et veiller à sa mise en oeuvre dans tous les secteurs. Les chartes ont connu un grand succès puisque 41 chartes sectorielles (patient, parent, justiciable, contribuable...) et près de 10 000 chartes locales (hôpitaux, écoles, agences pour l'emploi...) ont été rédigées.

■ Charter Mark

Lancé par le Cabinet office en 1992, le « Charter Mark Award Scheme » est un label certifiant la qualité de service d'une institution. Toute administration en rapport avec le public peut concourir pour l'obtention de ce label, qui est ensuite affiché dans les halls d'accueil. L'existence de cette récompense vise à inciter le secteur public à faire les efforts nécessaires pour améliorer la qualité des organisations et du service rendu à l'utilisateur. Les administrations candidates sont jugées sur leurs résultats, selon dix critères (ouverture d'esprit, publication d'informations, promotion du choix pour l'utilisateur, utilisation des plaintes pour améliorer les services rendus, innovation...). L'initiative « Charter Mark » a rencontré un écho important tant auprès des administrations centrales que des collectivités locales.

■ People's panel

La stratégie gouvernementale pour la réforme des services publics repose sur des services plus réactifs aux attentes et aux aspirations des usagers. Ceci nécessite une meilleure compréhension des facteurs de satisfaction des usagers et de la manière dont elle peut être mesurée. C'est pourquoi le gouvernement confie régulièrement à l'Institut de recherches sociales MORI la réalisation d'études de mesure de la satisfaction des usagers et de la qualité de service.

Cette politique de consultation des citoyens a débouché sur la mise en place en 1998 d'un panel de 5.000 citoyens adultes, d'âge, de sexe et de zone géographique différents. Ce panel a fonctionné de

1998 à 2002 et a été utilisé par les ministères et les agences pour tester la réaction des citoyens à toute une série de politiques et d'initiatives. Particularisme du People's panel : tous ses rapports ont été rendus publics.

La dernière enquête de satisfaction menée par le People's Panel s'intitulait "Surveiller la satisfaction, évolutions 1998-2002". Au travers de plus de 1 000 interviews, cette enquête a mesuré l'évolution de la satisfaction dans des secteurs aussi variés que le système éducatif, les bibliothèques, les services hospitaliers, les services de police, les services des impôts ou les services de sécurité sociale.

Cette expérience a été interrompue au niveau central en 2002 mais a néanmoins été reprise par les administrations locales (comtés, villes) sur toutes les thématiques de politique publique (éducation, santé, social...).

4. Ressources humaines : nouvelles valeurs et réforme de l'encadrement supérieur

Si au Royaume-Uni, ce sont les services du Premier ministre qui sont en charge de la fonction publique (Cabinet office), la gestion des ressources humaines est, elle, très déconcentrée puisqu'elle est du ressort des managers de terrain. Dans les agences, le directeur a ainsi toute liberté pour recruter, gérer et promouvoir ses agents. La procédure de recrutement est décentralisée, sauf pour les postes de haut rang. Les vacances d'emploi font l'objet d'une publicité. Les candidats déposent leurs candidatures qui sont évaluées par un comité de sélection auquel peuvent être associés des consultants privés. L'un des grands principes de la GRH britannique est la prise en compte du mérite dans la gestion des carrières. Ainsi le principe de recrutement au mérite doit être le garant d'une fonction publique compétente, politiquement impartiale et d'un haut degré d'intégrité. Relevant d'un système d'emploi, la fonction publique britannique n'offre pas, en tant que tel, une carrière à ses agents. La promotion au mérite existe mais les fonctionnaires ont surtout la possibilité, pour évoluer, de postuler à un poste vacant. La gestion des carrières et l'attribution des grades sont dévolues aux agences et aux ministères.

L'évolution globale du statut de la fonction publique britannique est triple :

- une constitutionnalisation du statut des civil servants (un nouveau projet de loi est en cours de discussion)
- une « travaillisation » du statut des agents (on tend à étendre un grand nombre de règles du droit commun du travail aux agents transférés dans les agences)
- l'instauration d'un management des ressources humaines tourné vers les résultats, en particulier pour les cadres supérieurs

La rémunération n'est pas liée à l'ancienneté. L'augmentation du traitement n'est pas automatique, elle est liée à la performance de l'agent. Ceci est renforcé pour les cadres supérieurs, dont la prime à la performance peut représenter 25% du salaire annuel. Ce cadre repose sur une évaluation des performances des agents au regard des objectifs qui leur avait été fixés. Les méthodes d'évaluation sont variées (auto-évaluation, évaluation à 360°, évaluation avec le responsable hiérarchique direct selon une grille de critères concrets...).

■ Un système de valeurs

Les valeurs traditionnelles du service public britannique sont l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture d'esprit, l'honnêteté et le leadership. Le 27 janvier 2006, Sir O' Donnell, responsable de la fonction publique, a défini les nouvelles valeurs clés du fonctionnaire au cours d'un discours intitulé «Le service public britannique : la fusion des valeurs historiques avec le dynamisme du XXIe siècle ». Il a insisté à cette occasion sur 3 valeurs principales : flexibilité, créativité, et « passion » (engagement) ainsi que sur 5 facteurs-clé de productivité : diversité, leadership, compétences, adaptabilité et gouvernance.

Dans ce discours fondateur, Sir O' Donnell recommande vivement la mobilité et les échanges avec les autres sphères professionnelles aux fonctionnaires anglais, avec la formule : « If you want to get

on, get out » ; il a souligné l'importance pour la fonction publique britannique d'encourager les aller-retour avec les collectivités locales, les ONG, le monde de l'entreprise et les expériences à l'étranger... Les fonctionnaires sont incités à tenter leur chance dans un autre type d'organisation, puis à revenir partager l'expérience acquise avec les employeurs publics.

■ Encadrement supérieur

Dans ses efforts continus pour réformer son administration, le Royaume-Uni a beaucoup insisté sur le renforcement du leadership de ses cadres dirigeants et sur le changement de culture.

Ainsi, le gouvernement a décidé la création en 1996 d'un groupe spécifique de 3 200 cadres supérieurs, le Senior Civil Service (SCS). La création du SCS marque la reconnaissance de l'importance du leadership au sein de l'administration britannique. Le SCS regroupe les administrateurs de haut rang (directeurs généraux, directeurs...) ainsi que les directeurs d'agences. La création du SCS a donné lieu au développement au sein de l'administration d'une culture de services et de la performance. Les managers sont désormais soumis à des systèmes de rémunération à la performance, tant les directeurs d'agences que les cadres dirigeants des administrations centrales. Chaque emploi relevant de la compétence des cadres supérieurs donne lieu à la conclusion d'un contrat de performance ou « performance agreement », engagement fort signé avec le supérieur hiérarchique direct. Ce contrat inclut des objectifs professionnels, des objectifs de compétence et de connaissances, et s'accompagne d'indicateurs de mesure des performances.

Les compétences requises pour les hauts fonctionnaires sont désormais essentiellement comportementales : donner des objectifs et une direction, avoir un impact personnel, penser stratégique, motiver ses employés, s'améliorer en apprenant, et se mobiliser sur la délivrance de services.

Le gouvernement britannique au travers de ces réformes a souhaité développer une culture commune à l'ensemble de l'administration⁴².

Sites internet

www.cabinetoffice.gov.uk, site du cabinet office

www.britishembassy.gov.uk, site de l'ambassade du Royaume-Uni à Paris

www.hm-treasury.gov.uk, site du ministère des Finances

www.nao.org.uk, site du National Audit Office, équivalent de la Cour des Comptes

www.statistics.gov.uk, site de l'Office for National Statistics, équivalent de l'INSEE

www.nationalschool.gov.uk, site de la National school of governance, équivalent de l'ENA

www.fabian-society.org.uk, site du think tank de la Fabian society

⁴² Source: Cabinet office, www.cabinetoffice.gov.uk

Annexes

Le « Fast stream » au Royaume-Uni

Le recrutement du Fast stream (les hauts potentiels) est organisé par le Fast stream assessment center (FSAC) au Cabinet Office qui évalue, sélectionne et classe les candidats. Il existe un Fast stream pour les diplômés (graduate) et un Fast stream pour les « candidats internes » (In-service fast stream). Les candidats internes sont dispensés de test sur les connaissances et compétences professionnelles. L'attrait pour le Fast stream graduate demeure élevé : en 2005, plus de 16 000 candidats se sont inscrits, pour 350 reçus.

Le « recrutement ouvert » au Royaume-Uni

Durant les 20 dernières années, le recrutement dans la fonction publique a été bouleversé. On est passé d'un recrutement des meilleurs à la sortie de l'université à des recrutements ciblés visant à fournir à l'administration de nouvelles compétences (management, communication, ...).

Une plus grande attention a été portée à la formation continue des fonctionnaires et la possibilité de recruter directement aux plus hauts niveaux de la fonction publique a été mise en place : 600 postes sont concernés. Le recrutement direct, qui était réservé à des postes d'experts et de spécialistes, est maintenant ouvert plus largement.

Le recrutement ouvert est de la responsabilité des ministères et des agences, qui sont tenus de respecter des principes de publicité, de recrutement au mérite et de compétition loyale (fair competition). Le Royaume-Uni a choisi la méthode de l'« assessment centre » pour le recrutement ouvert.

En 2005, ce sont 100 postes de hauts fonctionnaires qui ont été ouverts. Sur ces 100 postes, 40 ont été pourvus par des hauts fonctionnaires, 20 par des personnes venant du secteur parapublic et 40 par le secteur privé.

Les partenariats public-privé (PPP-Private finance initiative)

Les « public private partnership » (PPP) se multiplient au Royaume-Uni. Ils concernent 15% de l'investissement public total. Ils sont utilisés principalement pour la construction et la maintenance d'écoles, d'hôpitaux, de prisons... La logistique est gérée par l'entreprise privée ainsi que les personnels en charge de ces tâches (restauration, nettoyage, gardiennage). Les services (éducation, santé...) restent du domaine du secteur public. Ces PPP nécessitent des relations contractuelles de longue durée entre le public et le privé. Ils permettent à la communauté de disposer de manière plus rapide de gros équipements dont la construction aurait dû être étalée dans le temps si l'investissement avait été totalement public.

Les PPP sous leur forme contemporaine ont été développés en premier lieu en Grande-Bretagne, sous la forme de « PFI » (private finance initiative).

Introduits en 1992, les PFI recouvrent aujourd'hui la plupart des infrastructures de service public, dont les hôpitaux, les secteurs de la défense et de l'éducation, la gestion de l'eau et des déchets, la construction d'espaces de bureaux, de logements ou de prisons, les transports.

Ainsi, la formule du PFI a permis de réaliser des projets aussi divers que :

- la construction, le financement et la gestion d'un centre d'entraînement pour équipages d'hélicoptères – la construction d'un système militaire de communication par satellite ;
- la réalisation de nombreux hôpitaux ;
- la rénovation de l'ensemble des écoles secondaires anglaises, pour un programme courant de 2003 à 2013 et portant sur 20 milliards de livres sterling.

Ces projets associent le plus souvent la réalisation d'un investissement (qu'il s'agisse de la construction d'un équipement ou de sa réhabilitation) à l'exploitation dudit équipement à l'issue des travaux. Ils permettent à la collectivité publique de bénéficier de la rigueur de gestion, de la performance et de la créativité de son partenaire privé. Cette formule sert également de support à des projets de rénovation sociale tels que la rénovation d'un quartier de l'Est de Londres ou de centres sociaux.