



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

## États-Unis (administration fédérale)

|   |  |
|---|--|
| Président   | Georges W. Bush  |
| Vice-Président  | Richard B. Cheney (Dick Cheney)  |
| Régime  | Régime présidentiel dans lequel le pouvoir législatif (le Congrès) et le pouvoir gouvernant (la Présidence) ont des compétences séparées en principe indépendantes |
| Nombre d'États fédérés  | 50   |
| Superficie  | 9 629 047 km <sup>2</sup>  |
| Population (national, estimation 2004)                            | 293 907 000  |
| Population active   | 147,3 millions   |
| Répartition de la population active entre les différents secteurs | Cadres, salariés : 31% ; Commerce et administration : 28,6% ; Services : 14,1% ; Industries, mines, transports : 23,7% ; Agriculture : 2,5%                        |
| Capitale, siège du gouvernement fédéral et centre administratif   | Washington D.C.  |
| PIB   | 11 967 milliards US \$ (4 <sup>o</sup> trimestre 2004)   |
| PIB par habitant  | 40 556 US \$ (estimé) (4 <sup>o</sup> trimestre 2004)  |
| Croissance du PIB   | > 4% (2004)  |
| Taux d'inflation  | 2,7% (2004)  |
| Taux de chômage   | 5,5% (1 <sup>er</sup> janvier 2005)  |

(Sources : Census Bureau, Council of Economic Advisers)

Si, au début des années 90, de nombreux pays de l'OCDE ont eu à gérer une crise budgétaire, les États-Unis ont eu, eux, à faire face à une crise de légitimité des administrations fédérales. Lors de son premier mandat, le Président Clinton découvrait que 21% seulement des américains avaient confiance dans les administrations fédérales. Un ensemble de lois et de programmes ont ainsi appuyé la recherche d'une meilleure efficacité de l'administration fédérale.

### 1. Efficacité, efficience

#### ■ La permanente réforme de l'administration fédérale

Lancés lors des deux mandats de Bill Clinton, la « *National Performance Review* » (1993) et le « *National Partnership for Reinventing Government* » (1998) visaient à réformer l'administration fédérale. Le premier programme dont le slogan était « *works better, costs less, and gets results Americans care about* » a donné naissance à des normes sur le service à la clientèle et à des organismes axés sur le rendement (Performance-based organisations). Le second volet (1998) consistait à « Réinventer » les processus au sein des différents organismes publics fédéraux afin d'améliorer la qualité de services dans une optique de réduction des coûts et d'une amélioration des résultats.

Les cinq principes de départ étaient :

- modifier la relation au bénéficiaire pour le placer au premier plan (« *customer* ») ;
- s'appuyer sur les agents (« *empowering employees to allow them to put customers first* ») ;
- réduire le poids de la réglementation (« *cutting red tape* ») ;
- centrer l'action publique sur le cœur des missions de l'administration fédérale (« *cutting back to basics* ») ;
- transformer les bureaucraties traditionnelles, fondées sur le principe hiérarchique en « *information age organizations* ».

À ces mesures d'ordre organisationnel s'ajoute l'ambition d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. C'est la « *Government and Performance Results Act* » (GPRA-1993) qui établit les concepts de base et la structure de mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats. Elle offre aux départements d'États et aux agences **trois outils majeurs de gestion** -les plans stratégiques, les plans

annuels de performance et les rapports annuels de performance- et renforce, par l'intermédiaire de l'Office of Management and Budget (OMB) et du General Accounting Office (Office placé auprès du Congrès - GAO), le contrôle et l'évaluation des actions et des politiques publiques.

Avec une perception plus systémique de la réforme, le Président Bush a annoncé, en 2001, un programme (« *President's Management Agenda* ») visant à améliorer la performance des programmes fédéraux et plus globalement l'efficacité de l'administration fédérale. Ce programme repose sur cinq grandes initiatives :

- « *Competitive Sourcing initiative* » : obliger les agences à s'assurer de la compétitivité de leur activité;
- « *Improved Financial Performance initiative* » : améliorer la qualité de l'information financière des agences;
- « *Expanded e-Government initiative* » : permettre d'améliorer la gestion des technologies de l'information;
- « *Budget and Performance Integration initiative* » : renforcer la qualité de l'information sur les résultats des programmes, ce qui permet au gouvernement de définir des priorités dans l'allocation des ressources et de lier ainsi l'élaboration du budget aux résultats enregistrées par les organismes publics fédéraux ;
- « *Strategic Management of Human Capital initiative* » : permettre aux agences d'attirer, de retenir une fonction publique fédérale hautement qualifiée et d'en améliorer les compétences.

#### ■ Évaluation des programmes fédéraux au regard des priorités présidentielles

Tous les programmes sont évalués avec en arrière plan les efforts menés pour satisfaire ces cinq exigences prioritaires. Chaque trimestre, les agences reçoivent l'évaluation de leur situation vis-à-vis des objectifs fixés (« *Standard of success* »). Les agences sont classées en fonction des progrès réalisés dans l'atteinte de ces objectifs. L'OMB, chargé d'évaluer les progrès des agences, produit un rapport sur les actions prises récemment par les agences pour atteindre les objectifs ainsi que les actions à mettre en œuvre pour améliorer encore la performance. Ce système d'évaluation est un système simple de graduation à l'image d'un feu tricolore :

- **rouge** lorsque l'agence n'a obtenu aucun résultat / aucune initiative n'est prise, absence d'action significative pour atteindre les objectifs ;
- **jaune** lorsque l'agence a atteint certains résultats / des délais dans la mise en œuvre des mesures propres à améliorer la performance, des ajustements nécessaires ;
- **vert** lorsque l'agence a amélioré ses performances concernant l'ensemble des objectifs / la mise en œuvre des mesures se fait en accord avec les plans stratégiques définis par l'agence.

À travers ce système de feux tricolores et sur la base de plans d'action précis sur ce que l'agence doit produire comme service, l'administration entend pouvoir rendre le gouvernement comptable de ses résultats vis-à-vis du public. Ce système est également une puissante incitation pour les agences à améliorer leur gestion interne en fournissant un cadre strict.

Enfin, les réflexions visant, au sein de l'administration fédérale, à lier budget et performance (cinquième initiative du *President's management agenda*) ont commencé en 2000. En 2001, ce lien a été formalisé.

Un nouvel instrument, le **Program Assessment Rating Tool (PART)**, a été créé pour évaluer les programmes fédéraux. Le PART évalue le contenu des programmes, la planification des objectifs, la gestion et les résultats ainsi que la manière dont on rend compte des résultats afin de déterminer, sous tous les aspects, leur efficacité. C'est un outil qui doit permettre de mesurer les points forts et les points faibles des programmes fédéraux avec une attention spécifique portée sur les résultats produits. Il s'agit d'une auto évaluation, en conséquence, les agences doivent fournir des éléments tangibles attestant de l'amélioration de leurs performances (*evidence-based decisions*).

## 2. Ressources humaines

Pour comprendre le système fédéral américain, il est nécessaire de revenir sur le « *spoil system* » qui prévalait avec pour conséquence qu'à chaque changement de parti politique au pouvoir, la totalité du personnel fédéral pouvait être -et était le plus souvent- remplacée. Au plus fort du « *spoil system* », les défenseurs d'une fonction publique politisée avaient pour argument le fait qu'un personnel formé, compétent et neutre était à même de constituer une bureaucratie dangereuse.

Cela étant, pour faire face aux tentations de népotisme, les pratiques de gestion dans la sphère publique se sont professionnalisées, particulièrement la politique de gestion des ressources humaines. Deux lois marquent un tournant dans l'histoire de la fonction publique fédérale, le Pendleton Act et le Civil Service Act (toutes deux votées en 1883). C'est de ces lois qu'est né le système basé sur le principe du mérite permettant d'évaluer les fonctionnaires sur la base de leur mérite plutôt que sur leurs accointances politiques. La création de la Civil Service Commission (Civil Service Act) a permis d'entériner la volonté de mettre en place une politique de gestion du personnel à l'échelle fédérale et de « centraliser » la politique de GRH. Le premier grand volet de réformes, à la fin des années 70, porte justement sur les ressources humaines.

### ■ Cadre législatif et réglementaire pour la gestion des ressources humaines

Le « *Civil Service Reform Act* » (1978) est la première étape importante de la réforme de la fonction publique (réforme du « *Civil Service Act* »), qui a pris des proportions gigantesques depuis la fin de la guerre. Cette loi a créé un mouvement en faveur de la décentralisation et la délégation des compétences en matière de recrutement et de gestion des fonctionnaires fédéraux. Elle présente plusieurs caractéristiques :

- la suppression de la Civil Service Commission au profit de l'*Office of Personnel Management* (OPM<sup>25</sup>) ;
- la délégation des missions de gestion vers les ministères et agences afin de garantir une main d'œuvre de qualité et une mise en œuvre souple des règles encadrant l'exercice de charges publiques ;
- la mise en place d'un système de recrutement, de promotion et de rémunération basé sur le principe du mérite ;
- la disparition progressive du principe de sécurité de l'emploi ;
- le développement de l'impartialité des sanctions pour cause d'inefficacité et de mauvaise gestion ;
- la singularisation d'un groupe de cadres (« *Senior Executive Service* ») ;
- l'élaboration de programmes de formation et l'organisation de la mobilité des agents.

D'autres agences, créées en même temps que l'OPM perpétuent les fonctions initialement exercées par la Civil Service Commission : le « *Merit System Protection Board* » fervent défenseur des principes du mérite, l'« *Office of Special Counsel* », et la « *Federal Labor Relations Authority* <sup>26</sup>».

### ■ Création du Senior Executive Service (1979)

Dans la droite ligne du Civil Service Reform Act, la création de ce groupe de cadres supérieurs a permis :

- d'instaurer un système global de gestion des cadres dirigeants permettant de dépolitiser le fonctionnement des administrations centrales ;
- de garantir les compétences managériales de ses membres ;

<sup>25</sup> L'Office of Personnel Management (OPM) est l'agence chargée de l'élaboration et du suivi de la politique de ressources humaines au niveau fédéral. Le directeur de l'OPM est le principal conseiller du Président en matière de gestion des RH. L'OPM a compétence sur l'ensemble de la fonction publique fédérale (hormis le secteur postal) qui comprend aujourd'hui plus de 1,8 millions de personnes. Il a pour mission de superviser la gestion du personnel au sein de l'exécutif ; servir les intérêts de l'administration et du gouvernement en soutenant et en prônant les valeurs telles que le système basé sur le principe du mérite, la responsabilité, la diversité de la main d'œuvre ; planifier les besoins futurs en matière de recrutement ; aider les agences à améliorer la gestion de leurs ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain ; aider les agences et ministères à recruter, former, gérer et retenir la main d'œuvre de grande qualité nécessaire pour satisfaire les attentes des citoyens.

<sup>26</sup> Cette agence est chargée de superviser la bonne application du titre VII Civil Service Reform Act consacré au « statut » des agents fédéraux, à la négociation des conventions collectives régissant les emplois dans la fonction publique fédérale et est partie prenante aux règlements des différends (site : [www.flra.gov](http://www.flra.gov)).

- d'améliorer le système de rotation et de mobilité des équipes dirigeantes ;
- de reconnaître les performances individuelles dans les rémunérations, les décisions de promotion et de mutations ;
- de rendre les hauts dirigeants responsables de leurs résultats individuels et des résultats de leurs organisations.

Dix ans après leur mise en œuvre, ces réformes n'avaient pas fait l'unanimité. L'OPM se révélait être un instrument politique -chargé de promouvoir le point de vue du président sur la GRH-. Le changement tant attendu permettant de passer de la notion de personnel (qui suppose une masse à gérer) à celle de capital humain ou encore permettant d'évoluer d'un système bureaucratique vers un système entrepreneurial, se fait attendre. Par ailleurs, le Merit System Protection Board se voit taxé d'être trop orienté sur la gestion ...

### **Toutes ces critiques appellent de nouvelles réformes**

L'ère Clinton avec la National Performance Review et la GPRA :

#### **Quatre points clés pour une nouvelle réforme de la fonction publique :**

- réduction du nombre de fonctionnaires ;
- réforme de la politique salariale ;
- la promotion de l'État employeur ;
- la réforme de la sécurité sociale pour les fonctionnaires fédéraux.

La gestion à la performance avait fait peu de place aux questions de RH, les besoins en RH, en compétences nouvelles ayant été sous-estimés dans un premier temps. Avec ces réformes, l'OPM a vu son rôle changer : prenant appui sur la décentralisation de la gestion du personnel, il est devenu un prestataire de services autour de la GRH auprès des autres agences ou des ministères. Plutôt que d'imposer un système de règles strictes aux agences et ministères, il leur apporte le soutien nécessaire à la conduite d'une politique de RH flexible.

Cette agence est également celle sur laquelle s'est appuyé le bureau de l'exécutif du Président dans le développement de la notion de **capital humain**. Cette notion implique de considérer les ressources humaines non pas comme une ressource consommable mais comme un actif qu'il faut faire fructifier. Cette notion coïncide avec le déploiement d'une véritable stratégie de gestion des ressources humaines et suppose que l'on modifie l'appréhension du recrutement, du déploiement (la bonne personne, au bon endroit et au bon moment) et de l'amélioration continue des compétences au sein de la fonction publique.

#### **■ Gestion stratégique du capital humain, priorité de l'actuelle Présidence**

L'*Office of Personnel Management* a mis en place un système d'évaluation de la politique de GRH<sup>27</sup> destiné aux ministères et agences fédérales (évaluation de leurs agents, moyens qu'elles consacrent à l'amélioration des qualifications et des compétences de leurs cadres). Les administrations sont « notées » en fonction de leur capacité à attirer, retenir, évaluer, perfectionner et récompenser les agents fédéraux. Cinq éléments sont pris en compte dans ce système d'évaluation :

- l'adaptation stratégique : ajuster en permanence gestion des hommes et pilotage stratégique de l'organisation ;
- les compétences stratégiques (talent) : savoir améliorer de manière continue les compétences et les qualités des agents ;
- l'art de conduire (Leadership) : rôle essentiel des cadres supérieurs, savoir inspirer, motiver et guider l'ensemble des personnels ;
- la culture de l'efficacité : contribuer à diffuser une culture de résultat ;
- la gestion des connaissances : promouvoir une culture de partage des connaissances.

#### **■ "Freedom to manage Initiative" et "Managerial flexibility Act"**

Par ailleurs, dans la continuité du Programme annoncé par le Président Bush et afin d'améliorer la compétitivité de l'État fédéral en tant qu'employeur, le gouvernement a fait adopter le « *Managerial Flexibility Act* » (2001) qui accorde aux organismes gouvernementaux plus de flexibilité managériale :

<sup>27</sup> Se référer aux sites [www.opm.gov](http://www.opm.gov) pour les éléments centraux de la gestion stratégique du capital humain et [www.opm.gov/humanCapital/tool/downloads.cfm](http://www.opm.gov/humanCapital/tool/downloads.cfm) pour le cadre d'évaluation.

développement des incitations, des primes de recrutement. Cette loi est dans la droite ligne de la « *Freedom to Manage Initiative* » (2001) qui permet au Congrès de disposer de plus de latitude pour réduire ou éliminer les entraves à la gestion efficace de l'administration fédérale. Cette loi vise à donner aux managers les outils et l'autorité pour gérer leurs équipes :

- en renforçant leur possibilité d'utiliser des bonus afin de recruter ou de retenir les personnels qualifiés ;
- en développant leur propre système de gestion des ressources humaines ;
- en les autorisant à recourir au départ anticipé à la retraite ;

Elle leur permet également de recruter et de gérer leurs cadres supérieurs d'une manière comparable aux conditions existant dans le privé.

### ■ Généralisation de la gestion à la performance pour la fonction publique fédérale

L'OPM supervise la mise en oeuvre de la gestion à la performance dans les ministères et les agences fédérales. Elle est, en effet, vue comme le moyen d'impliquer les employés à la fois comme individus et comme membres d'une équipe. Ce système de gestion à la performance repose sur les éléments suivants :

- la planification du travail et détermination des attentes en matière de performance individuelle et collective. La détermination des objectifs de performance et de la mesure des résultats permet de s'assurer que l'ensemble du personnel comprend quelles sont les missions de l'organisation ;
- l'évaluation des performances (à travers le développement de l'évaluation à 360°...);
- le développement des capacités individuelles et collectives à travers la formation, le développement des compétences et des responsabilités (à travers du coaching, des formations au Leadership...);
- la mesure de la performance au regard des objectifs fixés dans le plan de performance individuel ou collectif ;
- la mise en place d'un système de récompense pour les bonnes performances (reconnaissance du travail effectué, primes, incitations financières...).

## 3. Une administration au service des citoyens et de ses bénéficiaires

L'efficacité de l'administration repose aussi sur la capacité des ministères et des agences à améliorer la qualité des services qu'ils offrent. En s'attachant à améliorer la satisfaction des « consommateurs » des services, le gouvernement américain entend bien également s'assurer de la confiance des citoyens. Deux grands types d'initiatives ont ainsi été mise en oeuvre : la généralisation de la mesure de la satisfaction et des attentes des clients de l'administration fédérale et le déploiement de l'administration en ligne permettant de renforcer l'interaction entre citoyens, entreprises et administrations.

### ■ Mesure de la satisfaction et des attentes des citoyens

L'index de satisfaction des consommateurs américains (ACSI) est un indicateur national reposant sur l'évaluation de la qualité des biens et des services destinés aux américains. C'est la seule mesure de satisfaction qui soit uniforme et qui croise la satisfaction à l'égard des entreprises et de l'administration. Établi en 1994, il suit les tendances de la satisfaction des consommateurs et sert de base pour un benchmarking entre entreprises, société de commerce et agences gouvernementales (depuis 1999).

La version destinée aux agences gouvernementales permet à chaque agence de déterminer, à partir d'enquêtes annuelles réalisées auprès de leurs « clients », le résultat attendu et de spécifier quelles sont ses activités qui conduisent à la satisfaction de leurs « clients ».

Chaque agence choisit ainsi un ou plusieurs segments de bénéficiaires (« clients ») correspondant au cœur de sa mission. Ce ou ces segments représente(nt) l'échantillon à partir duquel se déroulent les enquêtes. Selon ce modèle, il y a **deux vecteurs** conduisant à la satisfaction :

- **les attentes des consommateurs** : elles sont le produit des expériences précédentes des consommateurs et du niveau de connaissance dont ils bénéficient lorsqu'ils entrent en interaction avec l'agence. Elles sont donc ce que le consommateur anticipe.

- **la qualité perçue** : elle est une évaluation basée sur les expériences vécues concernant le service ou les activités de l'agence.

Une fois que l'agence a déterminé le résultat attendu, le personnel doit identifier de 2 à 4 activités clés à travers lesquelles il y a moyen d'interagir avec les consommateurs et ainsi modifier les expériences vécues par les consommateurs. Un certain nombre de questions est posé pour mesurer chacun des attributs de ces activités, variables selon les agences. Mais le plus souvent, on retrouve les activités liées à l'information ou au service au consommateur... Ce modèle est un puissant moyen d'inciter les agences fédérales à améliorer la qualité des services rendus ou des prestations offertes puisqu'elles ont la possibilité de hiérarchiser leurs activités en fonction de la satisfaction de leurs bénéficiaires.

#### ■ Le déploiement de l'administration électronique ( s'agit-il d'aller vers les citoyens ?)

Le déploiement de l'administration électronique est également l'un des moyens privilégiés par la présidence actuelle pour orienter l'administration fédérale vers les résultats et servir au mieux les citoyens.

Loin de n'être qu'une mise en ligne d'informations, le déploiement de l'administration électronique<sup>28</sup> est fait de telle manière qu'il permet un croisement entre des groupes cibles identifiés et les services que l'administration fédérale ou locale les États fédérés offrent. Cette initiative suppose de renforcer les coopérations horizontales (entre agences fédérales) et verticales (entre les différents niveaux de gouvernement : fédéral, États fédérés, local) et de faire le lien entre les TIC et les missions et les programmes des agences et des ministères. Parmi les groupes cibles, on retrouve :

- les citoyens (Government-to-Citizens) : s'assurer que les informations concernant l'administration fédérale sont disponibles, facilement accessibles et développer un système de « point d'entrée unique » (one-stop-points-of-service) pour accéder à un éventail large de services ;
- le monde des entreprises (Government-to-Business) : réduire le poids de l'administration (réglementation...) et favoriser le développement des TIC dans la communication entre entreprise et administration ;
- les administrations (Government-to-Government) : faire en sorte que les États fédérés et les administrations locales puissent être de réels partenaires du gouvernement fédéral dans l'offre de services au citoyen. Ce qui serait à même de générer des économies et d'améliorer la qualité des services rendus ;
- l'administration fédérale (Internal Efficiency and Effectiveness) : réduire les coûts et d'améliorer le mode de fonctionnement des administrations fédérales et des agences par l'intermédiaire des TIC (raccourcir les délais de production de services...).

Trois objectifs sont à l'origine de cette initiative :

- rendre possible l'interaction entre citoyens/entreprises et l'administration fédérale et rendre accessibles les services et améliorer de manière significative la qualité des services rendus. Il s'agit de développer des services et de rendre accessibles des informations destinés aux différents groupes cibles ;
- rendre l'administration plus réactive et plus efficace ;
- améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration fédérale.

<sup>28</sup> Cette mesure fait partie des cinq initiatives du President's Management Agenda (2001), « Expanding e-Government ». Se référer aux sites [www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov) (rubrique egov) [www.whitehouse.gov/omb/egov/](http://www.whitehouse.gov/omb/egov/) (premier rapport au Congrès concernant l'application de la loi portant sur l'administration électronique [E-Gov Act, 2002]).

## ANNEXE : ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

### Organisation institutionnelle

Les États-Unis sont une fédération d'États, chacun d'entre eux déterminant librement sa constitution dans le respect des principes figurant dans la Constitution fédérale, texte sur lequel repose l'organisation du gouvernement fédéral. Trois principes constitutionnels prédominent : la séparation des pouvoirs, l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs et le fédéralisme.

La répartition des compétences législatives entre l'État fédéral et les États fédérés, tout d'abord très favorable à la décentralisation, a été modifiée au profit de l'État fédéral, tout en laissant subsister une importante compétence fédérée.

### Organisation institutionnelle de l'État fédéral

Les États-Unis ont un régime présidentiel, dans lequel le pouvoir législatif (le Congrès) et le pouvoir gouvernant (la Présidence) ont des compétences séparées en principe indépendantes.

#### Le Congrès

Constitutionnellement, le Congrès est l'organe fondamental de l'Union. En droit, c'est le Congrès qui personnifie les États-Unis. Votant les lois, et plus particulièrement le budget, le Congrès est juridiquement en mesure de dominer le Président qui a besoin de lui pour gouverner.

Le Parlement des États-Unis est composé de deux chambres (bicaméralisme), le Sénat et la Chambre des Représentants, qui exercent le pouvoir législatif, et contrôlent le pouvoir gouvernant par l'action de leurs commissions.

*Le Sénat* : Chambre haute, fédérale, composée de 100 membres (deux par État fédéré quelle que soit l'importance de l'État) élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire uninominal à un tour, dans le cadre de l'État fédéré (*elections at large*), pour 6 ans. Le Sénat est un organe permanent (*continuous body*) qui est présidé de droit par le vice-Président des États-Unis. En plus du pouvoir législatif qu'il partage avec la Chambre des Représentants le Sénat dispose d'un certain nombre de prérogatives, qui font de lui le contrôleur et le conseiller du Président des États-Unis (par exemple, le Sénat donne son accord pour la nomination des Secrétaire d'État, les candidats à la nomination doivent comparaître devant la commission compétente qui exerce éventuellement un contrôle politique et moral)

*La Chambre des Représentants (House of Representatives)* : Chambre basse représentant le Peuple américain. Elle comprend 435 membres, élus pour deux ans au suffrage universel direct. Chaque État est représenté en fonction de l'importance de sa population mais tout État doit avoir au moins un représentant. Au début de chaque législature la Chambre des Représentants vote son Règlement et élit son Président. Par rapport au Sénat la Chambre des Représentants dispose de deux prérogatives : elle détient l'initiative en matière financière mais le Sénat peut amender ses propositions ou les rejeter et elle élit le Président des États-Unis lorsqu'aucune majorité ne peut être dégagée du collège des grands électeurs.

#### L'exercice du pouvoir législatif

Les deux Chambres du Congrès, qui ne peuvent être dissoutes, ont pleine compétence en matière législative et disposent des mêmes attributions, sauf les exceptions précitées.

L'initiative des lois (*bills*) est généralement parlementaire mais elle peut recevoir le soutien de la Présidence. Sauf exceptions (révision constitutionnelle, veto, *impeachment*...) les votes sont acquis à la majorité simple. Seuls les parlementaires présents peuvent voter. Le vote est nominatif.

Lorsque les projets de lois n'ont pas été adoptés en termes identiques par les deux chambres du Congrès ils sont soumis à une Commission mixte de conciliation (*Conference Committee*), dont les propositions ne peuvent être que rejetées ou adoptées, sans amendements.

#### Le contrôle des Commissions

Du fait de la séparation des pouvoirs entre le Congrès et la présidence, et parce que la responsabilité politique du pouvoir gouvernant ne peut être engagé devant les parlementaires, les commissions

parlementaires (commissions permanentes, spéciales, conjointes...) jouent un rôle considérable, non seulement dans la procédure législative mais aussi comme pouvoir de contrôle de la présidence.

### La Présidence

À la fois Chef d'État et Chef de Gouvernement, le Président des États-Unis d'Amérique n'est élu que pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois. Les pouvoirs présidentiels sont assez mal définis par la Constitution. Mais ils sont considérables aujourd'hui du fait de l'accroissement des interventions fédérales et de la puissance des États-Unis dans le monde, même si le Président doit partager certains de ses pouvoirs avec le Congrès et obtenir de celui-ci le vote de son budget. Chef de l'Administration fédérale, Commandant en Chef des Forces Armées, Chef de la Diplomatie, le Président des États-Unis est le seul à décider, après avoir éventuellement recueilli l'avis de ses « ministres » que sont les Secrétaires d'État, qu'il nomme (avec l'accord du Sénat) et révoque librement.

Sur habilitation du Congrès, le Président est chargé de la permanente réorganisation de l'administration fédérale. Bien que le Congrès soit compétent pour légiférer sur l'organisation administrative elle-même (création de nouvelles administrations, d'agences exécutives et de commissions fédérales autonomes), les mesures d'application relèvent de la Présidence.

L'ensemble des Secrétaires d'État, placés à la tête des 14 ministères, constitue le **Cabinet** (créé en 1793) qui se réunit sous la présidence du Président. Le *Cabinet* n'est pas un véritable « gouvernement » puisqu'il n'a pas d'existence constitutionnelle. De fait, le rôle le plus important est joué par le *kitchen cabinet*, qui est composé librement de conseillers politiques et/ou de responsables administratifs.

**Le Bureau exécutif du Président** (*Executive Office of the President, EOP*) -créée en 1939- se compose du Bureau de la Maison Blanche et de 14 autres bureaux qui rendent compte directement au Président.

**L'Office of Management and budget (OMB)**, qui est l'un des 14 bureaux de l'EOP, a pour mission principale d'assister le Président dans la préparation du budget fédéral soumis au Congrès et de superviser la bonne marche de l'administration fédérale et des agences (définition des priorités, évaluation des performances).

**Les 14 ministères** (*Departments*) ont tous développé des cultures administratives différentes. Ils sont cependant responsables de la mise en œuvre des programmes fédéraux et sont soumis à l'évaluation de leur performance.

**Les agences indépendantes** (*Executive agencies*) correspondent à la typologie classique des agences. En théorie, leurs responsables rendent compte directement au Président mais, dans la pratique, elles rendent compte aux contrôleurs budgétaires de l'OMB et sont très surveillées par le Congrès.

Enfin, plusieurs centaines d'entités hybrides forment la « **quasi-administration** ». Elles sont donc assujetties aux règles du droit privé, mais ont un rapport d'association avec le gouvernement fédéral. Ces dernières années, le Congrès et le Président ont souvent utilisé ces structures comme point d'appui des politiques publiques.

En matière législative, le Président détient trois facultés d'intervention et un privilège : la convocation du Congrès en session extraordinaire, l'initiative législative (message sur l'état de l'Union), le droit de veto et le privilège de l'exécutif -le secret d'État.

### **Organisation institutionnelle des États fédérés**

Les États fédérés disposent d'une autonomie constitutionnelle de principe, cependant limitée par le Droit fédéral. La constitution (au niveau de chaque État fédéré) organise la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire :

- le pouvoir législatif est exercé par un Parlement (Legislature) composé de deux chambres (excepté au Nebraska) : un Sénat généralement élu pour 4 ans et une Chambre des représentants élue pour 2 ans.
- le pouvoir exécutif est exercé par un Gouverneur, élu au suffrage universel direct pour 4 ans dans 47 États et pour 3 ans dans les États du New Hampshire, de Rhode Island et du Vermont. Les

autres membres de l'exécutif, collaborateurs du Gouverneur, sont généralement élus par les citoyens et non pas choisis par lui. Le Gouverneur est généralement assisté d'un Lieutenant-gouverneur. Le Gouverneur dispose d'un droit de veto sur les propositions de lois émanant des parlementaires.

- le pouvoir judiciaire de chaque État fédéré est exercé par des tribunaux, organisés d'une manière variable selon les États, qui sont soumis au contrôle d'une Cour suprême dont les sentences peuvent être révisées par la Cour suprême de l'État fédéral. Dans la plupart des États les juges sont élus et dans certains États l'élection est politique. Dans nombre d'États les juges ne sont pas protégés par le principe d'inamovibilité.

À l'issue de la guerre de Sécession, les Post Civil War amendments sont adoptés, augmentant la portée du droit fédéral. Les États fédérés ne sont donc plus totalement libres d'organiser leur système constitutionnel comme ils l'entendent.

### **La répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés**

La répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés repose sur une décentralisation de principe. Le 10<sup>e</sup> amendement (1791) de la Constitution fédérale dispose que : « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux États, sont réservés aux États, ou au peuple ». Le principe est donc, apparemment, clairement énoncé : la compétence de droit commun est accordée aux États fédérés et la compétence d'attribution à l'État fédéral. Est donc institué un fédéralisme dualiste qui interdit en principe à l'État fédéral d'intervenir pour limiter les droits des États fédérés.

Néanmoins, selon l'interprétation de la Constitution par la Cour suprême fédérale, les pouvoirs de l'État fédéral se sont accrus.

### **Sites Internet**

[http://www.archives.gov/exhibit\\_hall/charters\\_of\\_freedom/constitution/constitution.html](http://www.archives.gov/exhibit_hall/charters_of_freedom/constitution/constitution.html): lien vers la Constitution des États-Unis

<http://www.senate.gov/>: site du Sénat des États-Unis

<http://www.house.gov/>: site de la Chambre des Représentants des États-Unis

<http://www.uscongress.com/>: site du Congrès des États-Unis

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>: lien vers l'agenda du Président, rendu public au cours de l'été 2001.

<http://www.napawash.org/> : site de la *National Academy of Public Administration*

<http://www.opm.gov/> : site de l'*Office of Personnel Management*, agence des ressources humaines du gouvernement fédéral

<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/>: lien vers le GPRA et les outils associés

<http://www.gao.gov/special.pubs/af12194.pdf>: lien vers le document diffusé par le *General Accounting Office* et destiné aux gestionnaires des agences, afin d'expliquer les nouveaux dispositifs liés au CFO's Act

[http://www.whitehouse.gov/omb/egov/about\\_leg.htm](http://www.whitehouse.gov/omb/egov/about_leg.htm) : lien aux principaux textes de lois évoqués dans ce document