

Juin 2005

Belgique

Le gouvernement issu des élections de 1999 a lancé une réforme radicale de l'administration publique fédérale pour l'adapter au nouveau paysage institutionnel (le fédéralisme), aux attentes des citoyens et restaurer la confiance dans les services publics en général: la réforme Copernic. Ce plan a été mis en oeuvre en 2000.

Le plan Copernic qui ne concerne que l'administration fédérale, s'articule autour de quatre axes :

- une nouvelle structure organisationnelle
- une nouvelle culture de management
- une nouvelle vision des ressources humaines
- une nouvelle méthode de travail

Le nouveau service public ambitionne d'être un meilleur employeur pour ses salariés et un meilleur prestataire de services pour la population.

Une nouvelle structure organisationnelle : les services publics fédéraux

Les ministères fédéraux ont été transformés en services publics fédéraux. Il existe dix SPF « verticaux », chargés chacun d'une politique spécifique : Intérieur, Emploi, Finances... et quatre SPF « horizontaux » : Chancellerie et services généraux rattaché au Premier ministre et trois autres s'occupant de matières communes aux SPF : Budget et Contrôle de la gestion, Personnel et Organisation, Technologies de l'information et de la communication. Ils déterminent la politique dans leur domaine respectif et assistent les autres SPF pour ce qui relève de leurs compétences.

Dans un premier temps, tous les ministères ont fait l'objet d'un audit réalisé par des consultants externes. L'objectif était de vérifier s'il n'était pas opportun de fusionner certains services, d'en supprimer d'autres ou d'en créer de nouveaux, d'analyser les liens de coopération entre services et d'évaluer leurs compétences... Ces consultants ont élaboré de nouvelles descriptions de fonctions et ont déterminé quelles étaient les fonctions dirigeantes qui devraient être confiées à des managers.

À ces SPF s'ajoutent des services publics de programmation (Intégration sociale, Développement durable, Politique scientifique...). Ils ont une vocation transversale sur les grands enjeux de société qui impliquent plusieurs SPF. Leur nombre n'est pas fixe, lors de la mise en oeuvre de la réforme, ils étaient au nombre de 7.

Canada

Création de l'Agence des Ressources humaines de la fonction publique du Canada

En 2003-2004, deux changements structurels importants ont été apportés à l'organisation du gouvernement fédéral du Canada, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines.

En novembre 2003, les parlementaires ont voté la nouvelle Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP).

Cette loi comporte 4 volets :

- une nouvelle loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) ;
- une nouvelle loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) ;
- des modifications à la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) ;
- des modifications à la loi sur le Centre canadien de gestion (LCCG) qui prévoit la création de l'École de la fonction publique de Canada.

Dans la foulée du vote de la LMFP, et compte-tenu des dysfonctionnements constatés dans la gestion des ressources humaines à tous les niveaux de gestion (recrutement, nominations, promotions...) - voir tableau : extrait du rapport du vérificateur général - a été décidé, début 2004, la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC).

Le vérificateur général « évalue » la planification des Ressources Humaines

- La fonction publique a accompli des progrès limités en ce qui a trait à la planification des RH
- Différents niveaux de capacité relativement aux prévisions et à la planification opérationnelle à l'échelle de la fonction publique
- Données démographiques qui sont des macro données qu'il est difficile d'utiliser comme point de départ pour l'analyse aux fins de l'élaboration des plans des RH
- Culture d'embauche à court terme
- Nécessité d'adopter une vision globale de la GRH pour :
 - mettre fin à la pratique consistant à répondre aux besoins de recrutement par les solutions au cas par cas ;
 - faire en sorte que des mesures soient prises afin de répondre aux besoins actuels et futurs ;
- Absence d'intégration de la GRH aux plans opérationnels et absence d'information pour élaborer une stratégie adaptée et déterminer le financement nécessaire ;
- Absence de prévision de recrutement efficace, efficient et économique pour combler les écarts nombreux dans toute la fonction publique

Structures impliquées dans la gestion des ressources humaines

Désormais, les structures impliquées dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique canadienne sont les suivantes:

- Conseil du Trésor (CT) - constitué de ministères clés dont la composition est édictée par la loi ; il contrôle les dépenses publiques et ce faisant l'évolution des dépenses de personnel
- Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) -secrétariat général du Conseil du Trésor
- Commission de la fonction publique (CFP) (élabore et contrôle le respect des valeurs fondatrices de la fonction publique fédérale)
- Tribunal de la dotation (sorte de TA qui traite les recours)
- Agence des Ressource humaines de la fonction publique du Canada (qui organise notamment la planification stratégique des ressources humaines)
- Réseau du Leadership (gestion des cadres dirigeants)
- **École de la fonction publique du Canada (transformation de l'ancien Centre canadien de gestion)**

Italie

L'Italie n'a pas échappé aux réformes de structures : dans un premier temps il s'est agi de diminuer le nombre de ministères et d'en inscrire le nombre dans une ordonnance votée en 1999.

Il y a désormais 14 ministères modernisés c'est à dire réorganisés sous forme de « département » (affaires étrangères ; intérieur ; justice ; défense ; économie et finances ; industrie ; communications ; agriculture et forêts ; environnement et territoire ; infrastructures et transports ; emploi et social ; santé ; éducation, université, recherche ; culture).

Parallèlement, des agences ont été créées. L'objectif de départ était de réduire la taille des ministères en transférant à ces structures le volet opérationnel. Le mouvement s'est totalement arrêté avec le nouveau gouvernement.

Il y a néanmoins 10 agences importantes dont quatre au ministère de l'économie et des finances : **impôts, douane, cadastre et domaine** .

Elles ont une totale autonomie de gestion à partir des objectifs fixés par le ministère. Ces agences ont des bureaux en région.

Dans le même temps, l'Italie mène un **mouvement de « fédéralisme administratif »** qui tend à décentraliser une grande partie des fonctions précédemment dévolues à l'État central.

L'objectif est que l'État central se consacre exclusivement au « policy making », à la prospective et au contrôle. Les Communes, Provinces et Régions disposent d'autonomie financière des recettes et des dépenses; les recettes doivent être suffisantes pour financer intégralement toutes les fonctions.

Le fédéralisme fiscal

Les Communes, Provinces et Régions disposent d'autonomie financière des recettes et des dépenses ; les recettes doivent être suffisantes pour financer intégralement toutes les fonctions qui leur sont attribuées.

Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, suivant les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal établis par une loi de l'État.

Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire.

Un fonds de péréquation et des ressources additionnelles affectées par loi de l'État servent à réaliser un rééquilibrage entre les Régions riches et les Régions plus pauvres.

Les Communes, Provinces et Régions ne peuvent avoir recours à l'endettement que pour le financement des dépenses d'investissement. Toute garantie de la part de l'État sur les prêts qu'elles contractent est exclue.

Pays-Bas

Un système d'agences, élément précurseur de la gestion à la performance

1994. Dans la droite ligne des réformes engagées dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le gouvernement néerlandais introduit un système de gestion à la performance.

Pas de réforme budgétaire, comme aux États-Unis à la même époque, assortie de priorités en matière de politiques publiques, d'objectifs et d'indicateurs de performance pour l'administration centrale. **C'est la création d'un système d'agences qui traduit la volonté du gouvernement d'améliorer la performance publique, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience et le renforcement du pilotage de l'action publique¹.**

La mise en place d'un système de gestion à la performance est une opération qui nécessite que certains éléments soient clarifiés :

- l'identification des prestations et des services concernés ;
- la clarification du rôle des acteurs (commanditaire/ministère de tutelle ; client/ministères ou usagers ; fournisseur des prestations/agences ; banque/ministère des Finances) ;
- l'impératif de développer les contrôles à la fois interne et externe.

Chargées de la mise en œuvre des politiques publiques, les agences sont apparues à même de réunir ces conditions². Elles ont offert la possibilité à l'administration centrale d'introduire des mécanismes de marché dans la sphère publique tout en maintenant la responsabilité ministérielle.

Les agences à la néerlandaise sont ainsi une forme d'autonomisation interne, ce qui indique bien que la différenciation des règles de gestion financière est réalisée tout en maintenant l'entière responsabilité ministérielle, donc le contrôle politique. Si dans un premier temps, cette autonomisation a eu une forte connotation financière, elle recouvre désormais d'autres objectifs :

¹ Ministry of Finance (1991), "Further development of control" (*Verder bouwen aan beheer*), rapport sur la réforme de la gestion publique. Se référer également au numéro 5 de Perspective Gestions Publiques consacré au déploiement des systèmes d'agences (www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique « Études et publications »).

² Se référer à la note précédente.

moindre coût du produit ou du service, meilleure qualité des prestations et meilleure qualité de l'organisation (avec le développement du contrôle de gestion).

Les relations entre les agences et leur ministère de tutelle sont orchestrées par la détermination d'un prix pour les prestations qu'elles offrent, prix ou tarif qu'elles calculent à partir d'un modèle de prix de revient. Ce dernier est important dans la détermination du budget de l'agence (les montants qui lui sont alloués dépendent de ses résultats, de la qualité et de la quantité des services délivrés) mais également dans le pilotage interne de l'agence.

Les principales innovations sont le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et l'introduction de la comptabilité d'exercice qui permet à la fois de calculer le prix de revient des services et donc de faire évoluer la politique de tarification des services au public et de s'acheminer vers un calcul de la rentabilité et des performances des organisations publiques, censé les responsabiliser et les motiver. Se dessine alors une gestion non plus comptable mais économique du service public permettant plus aisément une contractualisation sur les objectifs entre ministères et responsables d'agences.

La création des agences a été le coup d'envoi de la gestion à la performance. La généralisation de la gestion orientée vers les résultats n'a été envisagée qu'une fois les premiers résultats évalués au niveau des agences. Deux grandes tendances se dessinent depuis 1999, d'une part la mise en place d'un budget par programmes (projet Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording/ VBTB), dont l'examen devant le parlement, sera étayée par une présentation d'un budget par coûts et d'autre part, la généralisation de la comptabilité d'exercice qui permettra de ne pas conserver cette double présentation d'une comptabilité d'exercice pour les agences et d'une comptabilité de caisse pour leurs ministères de tutelle.

Rappel sur l'organisation administrative néerlandaise

Les Pays-Bas sont un État unitaire fortement décentralisé à trois niveaux de gouvernement. L'État gère les questions d'intérêt national, les **provinces** (au nombre de 12) et les **communes** (au nombre de 438) constituant des collectivités locales, décentralisées. Se superposent à cette structure à trois niveaux des wateringues, agences de l'eau dont la plus ancienne date du Moyen-Âge, qui ont des compétences spécifiques. Elles constituent même une des plus anciennes formes d'administration démocratique du pays.

Que ce soit au niveau de la province ou de la commune, la législation et l'administration sont régies par les deux principes de **l'autonomie** (provinces et communes réglementent librement les domaines de leur ressort, à condition que leur réglementation ne soit pas contraire à la législation nationale) et de la **cogestion** (province et commune doivent collaborer à l'application des mesures prises au niveau de l'État).

Les provinces et les communes ont trois sources de revenus : les recettes propres, une dotation globale de l'État et les dotations spécifiques.

Un pouvoir central fortement disputé

Traditionnellement, l'État central néerlandais partage l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques avec de nombreux organismes ou groupes d'intérêt.

L'organisation des services publics voient ainsi coexister l'administration au sens juridique et strict du terme et un secteur « privé », le « *gepremieerde en gesubsidieerde sector* » (« g en g »), considéré comme une quasi-administration, qui bénéficie des financements de la puissance publique.

En dépit de la grande part des services publics délivrés par le « g en g », les autorités politiques et administratives n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur ces entités et doivent donc négocier avec elles leurs objectifs de politiques publiques.

Dans le courant du 20^{ème} siècle, des structures autonomes, les « *Zelfstandige Bestuurorganen* » ou ZBO ont proliféré. On a fréquemment attribué à ces entités la volonté d'affaiblir le contrôle gouvernemental sur l'exercice d'une mission de service public et de décentraliser une mission exercée auparavant par les ministères. Bien que ces ZBO soient régis par le droit public, ils échappent le plus souvent à l'autorité hiérarchique ministérielle. Se pose alors le problème du contrôle politique de leurs activités à la fois par le gouvernement et le Parlement.

Création des agences

L'initiative « Next Steps³ » a donné naissance à un système d'agences (*executive agencies*). Lancée par le gouvernement en 1988, elle a profondément modifié l'organisation administrative du Royaume-Uni.

Bénéficiant d'une plus grande autonomie de gestion, les agences participent à l'introduction de la culture du résultat dans l'administration.

Avec pour objectifs : des gains d'efficacité et un meilleur service rendu à l'utilisateur.

Depuis 2000, le premier ministre Tony Blair, a souhaité remettre l'accent sur les politiques publiques gouvernementales. Tout en conservant le modèle de l'agence, il s'est efforcé de rappeler la subordination de ces dernières aux ministères et aux programmes ministériels de performance (PSA- public services agreements). C'est bien à l'administration centrale qu'il revient de coordonner et d'améliorer la prestation de services, les agences n'intervenant qu'en tant qu'opérateurs des ministères. En 2004, le Royaume-Uni comptait 127 agences qui emploient plus de 50% des personnels de la fonction publique. Ces agences sont très hétérogènes ; à côté des « poids lourds » que sont l'agence pour l'emploi (Job Centre Plus) et le service des prisons (HM Prison Centre) qui comptent respectivement 90 000 et 42 000 agents, cohabitent des structures beaucoup plus modestes telles que le service de la gestion de la dette et ses 40 agents.

Gains de productivité et diminution des coûts

Engagements chiffrés des différents ministères et agences sur des gains de productivité de 2,5% par an (objectifs de rendement contenus dans les Public Service Agreements, accords de services publics) pour atteindre un montant total de 30 Mds d'euros par an à partir de 2008, dont 60% seraient redéployés vers les services de proximité (cf. le rapport Gershon en 2004 « dégager des ressources pour les services de proximité »).

Baisse en volume des coûts administratifs dont la part dans le total des dépenses publiques serait ramenée de 4,3% à 3,7% d'ici 2008.

Délocalisation d'emplois publics

Le budget 2005/2006 prévoit :

- 7 800 délocalisations d'emplois publics de Londres et la région sud-est vers des régions aux loyers moins élevés.

- 2 milliards de livres (2,8 Mds d'€) d'économies identifiées dans les services publics (achat public, fonctions supports...).

Divers : le PSBS

Création en 2001 du Public Sector Benchmarking Service (PSBS), service d'analyse comparative des pratiques dans le secteur public. Sur son site internet, le PSBS centralise et rend accessibles des informations et de la documentation sur les initiatives intéressantes menées dans le secteur public au Royaume-Uni.

³ Se référer également au numéro 5 de Perspective Gestions Publiques consacré au déploiement des systèmes d'agences (www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique « Études et publications »).