



Recherche, Études, Veille

La qualité au service de l'usager-citoyen

Comment font les autres ?

Aujourd'hui, l'ambition des administrations est de mieux servir ceux pour qui l'action publique est menée : l'usager, le client, le bénéficiaire... le citoyen. Pour qui, pourquoi, comment le service est-il fourni ? Quelle place et quel rôle donner à l'usager-citoyen dans la " chaîne " de la performance ?

Ce document présente les expériences en matière de recueil des attentes, de mesure de la satisfaction des usagers, de simplification des procédures et d'accessibilité des services publics... menées dans les pays suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède. S'y trouvent également les préconisations de la Commission européenne.

Mai 2004

Allemagne

Les réformes de la gestion publique

Un processus continu de réforme

L'histoire de l'administration allemande peut être décrite comme l'histoire des réformes et tentatives de réformes de l'administration. Dès les années 60, plusieurs initiatives ont été lancées avec pour objectif de rapprocher l'administration du citoyen autrement que par les formes de consultations existantes. Alors que les années 70 sont marquées par une extension des missions publiques, les années 80, caractérisées par l'obligation d'assainir les finances publiques, sont des années de délimitation du périmètre de l'action publique avec la privatisation, la dérégulation ou encourent l'ouverture des marchés.

Dans les années 90, années marquées par la réunification, l'Allemagne est confrontée au débat entre " plus d'État " ou " moins d'État ".

Länder, pionniers de la modernisation : le nouveau mode de pilotage

Les Länder se révèlent souvent des pionniers de la modernisation de l'administration. Ce sont en effet les autorités locales qui ont la charge des services publics et qui sont confrontées à une réduction de leurs ressources tout en devant faire face à des attentes croissantes de la part des citoyens. Obligation leur est donc faite d'améliorer la qualité des services et de rechercher une plus grande efficacité (gestion à la performance ; orientation-clients ; ouverture à la concurrence). Les efforts entrepris touchent des domaines aussi divers que les ressources humaines, la participation citoyenne, le développement des budgets axés sur les résultats, la généralisation de la comptabilité d'exercice ou encore l'analyse des coûts et des produits administratifs, le développement d'indicateurs de normes de qualité, la délocalisation, la sous-traitance ou la privatisation.

Dans le même temps, certains Länder s'engagent dans la voie d'un " État rationalisé " (*lean government*) qui repose sur la conception d'une administration publique prestataire de services et d'un citoyen client. Cette conception a été reprise, à partir de 1995, par l'administration fédérale.

" L'État allégé "

Si, le plus souvent, les efforts de modernisation ont été entrepris au niveau des Länder, des initiatives de modernisation de l'État fédéral ont été prises, dès 1995, par le Comité pour l'allègement de l'État (créé sur décision du Conseil des ministres et pour une durée de trois ans). L'objectif affiché : s'orienter vers l'allègement et la rationalisation des fonctions de l'administration fédérale. Parmi les mesures préconisées, on trouve :

- la réorganisation des ministères fédéraux (réduction du nombre de directions ou transferts de certaines missions à des agences...);
- une efficacité renforcée (développement au niveau fédéral et au niveau des Länder d'un système standardisé de comptabilisation des coûts de l'administration);
- une réduction du nombre des agents publics (objectif : retrouver le niveau d'avant la réunification)
- la qualité réglementaire (analyse de l'impact de la législation, analyse des coûts de mise en œuvre de la réglementation, simplification);
- a suppression de certaines activités dans les services postaux, de télécommunication ou de transports ;
- la généralisation de l'utilisation des TIC...

De " l'État allégé " à " l'État dynamisant "

En mai 1999, le gouvernement fédéral a revu le programme de

modernisation pour un " État allégé " et a réorienté ses efforts de modernisation vers la mise en place d'un " État dynamisant ". Contrairement à l'ancien programme qui visait la réduction du nombre d'agences ou de réglementations, voire le recul de l'État, le gouvernement fédéral a opté pour un État agissant, capable d'administrer la chose publique avec des mécanismes législatifs allégés et simplifiés. L'optique est d'arriver à un nouvel équilibre entre la libre initiative et l'engagement social d'une part, et les services publics essentiels de l'autre. Dans le même temps, ce programme vise à éliminer les chevauchements de responsabilité entre les différents niveaux de pouvoirs (local, des Länder, administration fédérale et Union européenne).

La mise en œuvre des objectifs à l'intérieur des pratiques administratives est confiée au " Bureau central de l'État moderne ", placé sous la responsabilité du ministère fédéral de l'Intérieur. Ce bureau est chargé de l'élaboration des concepts détaillés et des stratégies à mettre en œuvre ainsi que de la mise en application générale au sein de toutes les administrations publiques.

Un État moderne - une administration moderne

Réduire la bureaucratie est l'un des objectifs déclarés de la République fédérale. L'idée est de " libérer des forces vives pour l'innovation et les investissements et de décharger les citoyennes et les citoyens des obligations administratives superflues ".

Les principes directeurs de cette réforme sont : la concentration sur un petit nombre de secteurs d'activités particulièrement importants ; la diminution ciblée et tangible des charges pour le plus grand nombre possible de citoyens et d'entreprises. La réduction de la bureaucratie se conçoit, à cet égard, comme un processus dynamique qu'il convient d'actualiser en permanence et d'assurer le suivi.

Le 26 février 2003, le gouvernement fédéral s'est fixé des objectifs pour la réduction de la bureaucratie sous l'intitulé " Promouvoir les classes moyennes - créer des emplois - renforcer la société citoyenne ". Il est ainsi prévu de développer la qualité réglementaire.

L'optimisation des structures administratives, ainsi que des processus organisationnels, figurent également parmi les objectifs à travers, notamment, l'utilisation des TIC et une plus grande délégation des responsabilités.

Par ailleurs, la mise en place d'un management moderne de l'administration est engagée avec l'amélioration de l'organisation administrative, la généralisation de la gestion à la performance (contrôle de gestion, calcul des coûts, mesure des résultats) et l'extension des partenariats public-privé.

En parallèle, le recours aux technologies de l'information et de la communication permettra de réduire les coûts, et les délais des services fournis par l'administration (initiative e-gouvernement).

" L'Agenda 2010 "

Le gouvernement fédéral a également lancé, en 2003, un important programme de réformes dont l'objectif consiste à assurer l'attractivité de l'Allemagne par le biais de réformes et de nouvelles lois. Comme dans presque toutes les démocraties occidentales, les coûts de l'État social hypothèquent l'économie et grèvent le budget de l'État. **Les réformes entreprises doivent permettre de s'assurer que les systèmes de sécurité sociale restent performants et de relancer la croissance économique.**

Ce programme de réformes touche différentes domaines : l'économie, la formation, le marché de l'emploi, la santé publique,

la fiscalité, l'éducation, les retraites et la promotion des familles. Avec au total trente mesures ponctuelles, ce projet de modernisation veut faire baisser les coûts para-salariaux, augmenter la demande intérieure et assouplir le marché de l'emploi. Le 1er janvier 2004, huit lois sur douze sont entrées en vigueur. L'un des autres aspects de l'Agenda porte sur une offensive de l'innovation dans la recherche, l'éducation et la formation. D'ici à 2010, l'Allemagne veut améliorer considérablement sa position dans ces secteurs d'avenir.

Quelques sites officiels

Gouvernement fédéral

<http://www.bundesregierung.de/fr>

Ministère de l'Intérieur

<http://www.bmi.bund.de/>

Ministère des Finances

<http://www.bundesfinanzministerium.de/>

Moderniser l'État

<http://www.staat-modern.de>

Office fédéral de la statistique

www.destatis.de

Ambassade d'Allemagne en France

<http://www.amb-allemaagne.fr>

Belgique

Prendre en compte les attentes du public

La charte de l'utilisateur des services publics et le baromètre de la qualité

En janvier 1993, le gouvernement a publié la Charte de l'utilisateur. Il s'agissait de mettre en œuvre une meilleure relation entre les services publics et le client/utilisateur et de redynamiser la fonction publique fédérale. Avec cet outil, celle-ci entendait expliquer concrètement, tant au grand public qu'à ses fonctionnaires, comment elle envisage de mieux communiquer, d'instaurer une nouvelle relation avec les utilisateurs, comment elle se mobilise pour être plus crédible.

L'accent était mis sur la **personnalisation des relations** : le principe d'égalité ne doit pas interdire aux services publics de prendre en compte la situation personnelle de chaque bénéficiaire. Le document ne parle pas seulement des devoirs de l'administration mais aussi de ceux de l'utilisateur qui doit coopérer à la production du service.

Par la suite un groupe de pilotage a été créé afin de suivre la mise en œuvre de la charte et la mise au point d'une méthodologie de mesure de la qualité des services à partir de l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs : **le baromètre de la qualité**.

Cependant, à partir de l'an 2000, la réforme Copernic a fait passer ces initiatives au second plan.

La baromètre se présente actuellement comme un outil souple semi-standardisé afin de pouvoir être utilisé facilement par les administrations. Son utilisation est laissée à la discrétion des services.

Les médiateurs fédéraux

Par la loi du 22 mars 1995, le parlement a créé le collège des médiateurs. C'est un organe indépendant de médiation entre l'administration et les citoyens, constitués d'un médiateur francophone et un médiateur néerlandophone.

Leur mission est d'aider la population lorsqu'elle a des problèmes avec les institutions publiques fédérales, mais aussi, d'aider ces dernières à améliorer leur fonctionnement, au besoin en dénonçant leurs dysfonctionnements et en proposant des solutions.

La Chambres des représentants peut également leur demander de procéder à des investigations dans les administrations publiques.

Ils ont donc une triple mission : réconcilier le citoyen et l'administration, contrôler le fonctionnement de celle-ci et formuler des recommandations.

La réforme Copernic

Alors que depuis trente ans, les structures de l'État connaissent une profonde mutation, celles de l'administration fédérale étaient restées en dehors du mouvement de réforme. La dernière grande évolution datait de 1937. Par la suite, les changements avaient été plutôt mineurs soit par manque de volonté politique soit par manque de moyens. Dans les années 1990, une série d'affaires et de scandales ont ébranlé les institutions belges provoquant une très forte réaction de la population (marche blanche...). La Belgique avait alors perdu toute confiance dans son administration, jugée à la fois excessivement politisée, incompétente et indifférente. Cette défiance générale avait, à l'occasion des élections législatives de 1999, entraîné des évolutions importantes au sein de l'électorat et conduit à la formation d'une nouvelle coalition. L'année suivante, le nouveau gouvernement lançait une réforme de grande ampleur de l'administration publique fédérale, baptisée Copernic.

Ce plan a donc vu le jour quelques mois plus tard. Porté par une volonté politique forte et l'action sans relâche du ministre de la Fonction publique il a immédiatement été mis en œuvre afin que ces premiers résultats soient visibles à la fin de la législature et que le processus soit suffisamment engagé pour le rendre irréversible.

Une démarche de rupture

La démarche s'est voulue une cassure radicale avec le passé, le ministre de la fonction publique estimant que les demi-mesures ne répondaient pas aux enjeux de la modernisation du service public et des attentes des citoyens. Par ailleurs il a volontairement mis en œuvre un **processus "top-down"**, privilégiant le renouvellement des cadres supérieurs pour promouvoir une nouvelle culture. Partant du constat que les cadres supérieurs en fonction avaient été recrutés principalement sur des compétences techniques et très peu sur des compétences managériales, il a estimé qu'il ne pouvait pas s'appuyer sur eux pour mettre en œuvre la réforme et donner vie à un nouveau modèle culturel. Une procédure de re-recrutement des nouveaux managers a été engagée, conduisant ainsi un renouvellement profond de l'encadrement supérieur.

Le plan Copernic ne concerne que l'administration fédérale qui compte 60 000 agents et constitue le plus gros employeur du pays.

Il 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

Une nouvelle organisation

Les anciens ministères fédéraux ont été soit scindés, soit fusionnés pour former les Services publics fédéraux (SPF). 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.

À ces SPF s'ajoutent des services publics de programmation (Télécommunications, Développement durable, Égalité des chances...). Ils s'occupent de grands enjeux de société qui impliquent plusieurs SPF.

Modifier le rapport au politique

Le travail des SPF doit être plus en phase avec le processus de décision politique. Dans cette optique, les cabinets ministériels doivent être supprimés. Il ne subsiste plus qu'un secrétariat composé de collaborateurs choisis par le ministre. L'élaboration de la politique des SPF relève désormais :

- d'une cellule stratégique chargée de la préparation du travail politique, de l'évaluation et de l'analyse des actions en cours. Elle est composée de spécialistes (fonctionnaires et experts extérieurs) recrutés pour la durée de la législature.
- d'un conseil stratégique qui sert de lien entre l'administration et la sphère politique. Il est composé du ministre, du président du SPF, des directeurs généraux des services du SPF, du responsable de la cellule stratégique et d'experts externes.

site officiel
portail du gouvernement fédéral
www.belgium.be

CANADA

De réformes en continu

Du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, l'accent était mis sur le renouvellement de la gestion de la fonction publique en examinant d'abord la gestion financière et la responsabilisation (1979); la gestion du personnel et le principe du mérite (1979); l'amélioration de la productivité (1980); l'examen des programmes ministériels (1984); l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (1986).

En 1990, les recommandations des multiples groupes de travail du projet " Fonction publique 2000 " (FP 2000) ont entraîné la restructuration des catégories de la gestion dans la fonction publique et notamment préfiguré le périmètre de l'encadrement supérieur actuel.

En 1995, en raison de la priorité accordée à la réduction du déficit fédéral et de la nécessité de couper dans les dépenses de la fonction publique fédérale qui s'ensuivit, un examen en profondeur des programmes a été entrepris par le gouvernement. Cet examen des programmes a entraîné une réduction importante des effectifs. Durant la même période, les analyses démographiques de la fonction publique révélaient une population vieillissante. Ces différents éléments se sont traduits par le lancement d'une profonde réflexion sur la fonction publique.

En 1997, le recrutement et le renouvellement du personnel sont devenus des priorités. Une importante initiative de réforme a été lancée : " **La Relève** ". Les travaux qui en sont issus ont produit les résultats suivants :

- Le **renouvellement** et le **recrutement**, le **perfectionnement** et l'amélioration de la rémunération, dans l'ensemble de la fonction publique fédérale ;
- Une **approche collective** pour la préparation de la promotion et une priorité donnée à l'apprentissage des cadres supérieurs.

En 2000, la Présidente du Conseil du Trésor a présenté un nouveau programme de gestion moderne, " **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada** ". Cette nouvelle étape dans la modernisation de la gestion publique s'est fondée explicitement sur les progrès antérieurs pour formuler un cadre et un programme clairs destinés à guider les gestionnaires de la fonction publique. Il a intégré les pratiques exemplaires de gestion et les priorités en matière de changement : l'intégration croissante, par les ministères, de la fonction moderne de contrôleur dans leurs pratiques de gestion pour améliorer leur rendement ; l'attention soutenue au perfectionnement de la compétence du personnel dans la perspective " **d'offrir des services au meilleur rapport qualité-prix et adaptés aux besoins des Canadiens et des Canadiennes** ".

(1) Rapport annuel du bureau du Conseil du trésor, mars 2003

Relations citoyens/administration

Trois expériences marquantes

Les études Citoyens d'abord

En juillet 1997, le centre canadien de gestion (CCG), sur l'initiative du Secrétariat du conseil du trésor a été chargé de la mise en place et de l'animation d'un Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) pour accélérer la modernisation du service dans l'ensemble de la fonction publique au Canada. Plus de 200 fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, ainsi que des universitaires et spécialistes extérieurs à la fonction publique ont mené une réflexion en profondeur sur la prestation

de services dans le domaine public. L'étude " **citoyens d'abord** ", parue en 1998, est la première publication issue des divers travaux de recherche du RSAC. Elle était fondée sur les résultats de l'enquête nationale intergouvernemental " **Have Your Say/Prononcez-vous** ".

La mise en place du Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) ainsi que les travaux collectés à l'occasion de la parution de cette première étude " Citoyens d'abord " manifeste très concrètement l'évolution prise par l'administration canadienne. Il s'agit de réfléchir à l'évolution des services aux publics dans une optique résolument " orientée client ". C'est ainsi que cette étude qui sera renouvelée, après avoir été enrichie, en 2000 puis 2003. Elle s'attache à proposer une " photographie " précise de l'opinion des citoyens sur leurs différents services publics ainsi qu'à proposer des outils permettant d'améliorer ces indices de satisfaction.

Dés 1998, les principales constatations étaient :

- Contrairement à une idée répandue, les Canadiens estiment que de nombreux services gouvernementaux sont de qualité élevée ou supérieure à celle des services offerts par le secteur privé.
- De plus, les citoyens évaluent la qualité de certains services gouvernementaux comme étant supérieure à celle des services gouvernementaux en général. Le fait de ne pas faire de distinction entre les façons de définir les services a entraîné des évaluations peu élevées de la qualité des services gouvernementaux par le passé qui ne sont pas réalistes.
- Les citoyens reconnaissent que le gouvernement a un rôle plus difficile à assumer que le secteur privé, puisqu'il doit parvenir à un juste équilibre entre l'efficacité et l'intérêt public. Toutefois, les citoyens s'attendent à ce que les services publics soient d'une qualité égale ou supérieure à celle des services offerts par le secteur privé.
- De nombreux citoyens estiment que les services gouvernementaux sont trop peu faciles d'accès. Les facteurs identifiant les difficultés d'accès incluent :
 - ◆ Les obstacles telles que les lignes téléphoniques occupées, les transferts entre différentes personnes, le stationnement et les distances.
 - ◆ L'expérience précédente des services.
 - ◆ La durée totale du temps requis pour obtenir le service.

A partir de l'ensemble des données recueillies, dès la première étude, la synthèse effectuée met en exergue les cinq facteurs principaux à partir desquels les citoyens évaluent la qualité des services :

- rapidité ou accessibilité ;
- connaissances et compétences du personnel ;
- courtoisie et confort ;
- traitement équitable ;
- résultat.

La deuxième étude de " **Citoyen d'abord** " parue en 2000 fut pilotée par un plus grand nombre d'organisations. En effet, celle de 1998 a donné lieu à la création du Conseil sur la prestation des services du secteur public auquel tous les niveaux d'administration participe. De même, la nature des sondages a été modifiée. L'enquête inclut 6 000 répondants et elle est deux fois plus importante que la recherche de 1998, ce qui a permis une mesure plus détaillée et plus précise.

L'enquête " **les citoyens d'abord 2000** " confirme les principales constatations de l'étude menée en 1998. Elle fait le suivi des tendances et étend les discussions à de nouveaux secteurs. L'enquête explore davantage **l'accès des citoyens aux services**

gouvernementaux et elle examine les critères de satisfaction des citoyens quant à certains canaux de prestation tels que les services téléphoniques et Internet. De même, elle a contribué à préciser le troisième facteur, initialement défini comme la " courtoisie ". Les groupes de consultation indiquent que la satisfaction augmentait considérablement lorsque les employés étaient disposés à " faire un peu plus " pour s'assurer que les citoyens obtiennent ce qu'ils veulent. Cette attitude ajoute un élément essentiel à la prestation des services.

Là encore, les résultats obtenus dans le cadre de l'étude " les citoyens d'abord 2000 " ont eu pour conséquence de lancer des chantiers de modification des services voire des structures administratives.

L'originalité du vaste chantier incarné par les études citoyens d'abord, est d'avoir lié les enquêtes stricto sensu, à un cadre de réflexion auquel participe activement de très nombreux hauts responsables des administrations (fédérale, régionale et municipale) et d'en avoir fait un espace de proposition pour envisager des changements profonds dans l'organisation et/ou la délivrance des services aux publics.

A ce titre, l'aspect le plus décisif de cette démarche est sans doute d'avoir été conçu comme un processus itératif et permanent. Chaque étape permettant, en prenant appui sur les travaux antérieurs, de faire progresser l'objectif initial de renforcer les modes de prestations axés sur les citoyens.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'année 2000 fût aussi et peut-être surtout l'année de présentation du nouveau programme de gestion moderne, " Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada " dont il faut rappeler que l'objectif premier était " d'offrir des services au meilleur rapport qualité-prix et adaptés aux besoins des Canadiens et des Canadiennes " (2).

En 2003, l'étude " les citoyens d'abord " s'est fondé sur l'échantillon représentatif de 2002 mais la population interrogé est passé de 6000 à 9000 personnes.

Voici les principales conclusions tirées de l'étude (3) :

- La qualité des services influence la confiance des citoyens envers leurs gouvernements. (...)
- Les modes multiples - de prise de contact - sont maintenant la norme. Dans la moitié des démarches entreprises pour obtenir des services gouvernementaux, les citoyens ont utilisé au moins deux modes. (...)
- Les cotes relatives à la qualité des services augmentent. (...)
- Les citoyens ont de plus en plus d'attentes envers le gouvernement. Les citoyens s'attendent à obtenir des services dont la qualité est égale ou supérieure à celle des services du secteur privé. Les attentes relativement à la qualité des services du secteur public augmentent progressivement depuis 1998.
- L'excellence du service repose toujours sur les cinq moteurs de la satisfaction. Les cinq moteurs de la satisfaction relevés en 1998 et confirmés en 2000 demeurent les principaux facteurs déterminants. Ces facteurs réunis : service rapide, personnel informé qui n'hésite pas à déployer l'effort supplémentaire pour aider les clients, traitement juste et résultat positif, créent un excellent service puisque les clients lui accordent alors une cote au-delà de 80 sur 100.

(2) se référer à l'annexe sur le CD-Rom

(3) Extrait de l'étude : <http://iccs-isac.org/fra/ca-02.htm>

■ Des pistes de solution pour le téléphone. Le téléphone est le mode de prestation des services le plus souvent utilisé, mais les citoyens ont évalué que l'accès au service au moyen du téléphone était difficile et la cote de satisfaction qu'ils ont attribuée à ce mode est faible. Les résultats de l'étude ont fait ressortir les causes de ces difficultés et fournissent des pistes qui garantiront

un meilleur taux d'accès au service par téléphone.

■ La prestation de services électroniques peut accroître les cotes de satisfaction. Les résultats de cette année soulèvent sur la question suivante : " Est-ce que le transfert des services sur Internet permettra d'accroître la satisfaction? " La réponse est oui, mais avec certaines réserves. Lorsque de nombreuses démarches sont requises pour fournir un service ou lorsque la prestation du service est difficile, l'Internet engendre un plus haut taux de satisfaction que les modes traditionnels. Par contre, lorsque aucune difficulté n'est éprouvée pendant l'expérience du service, les cotes relatives à la satisfaction des services électroniques sont semblables à celles des services obtenus par les modes traditionnels.

■ Les normes de service ont peu changé. Les attentes des citoyens à l'égard de la prestation des services gouvernementaux courants ont quelque peu changé par rapport aux études précédentes. Les citoyens sont disposés à attendre un peu plus longtemps pour obtenir un service en personne, mais leur tolérance envers les longs déplacements pour se rendre à un bureau du gouvernement est moindre et ils veulent que les services fournis par la poste soient plus rapides. Les attentes des citoyens relativement au délai de réponse acceptable à un courriel étaient exagérément élevées en 1998; elles diminuent toutefois progressivement à mesure que les limites et le potentiel des communications électroniques se font connaître.

■ L'accès constitue toujours un grand défi. L'amélioration de l'accès demeure un défi. Si la satisfaction à l'égard de la prestation des services est en hausse, les cotes relatives à la facilité d'accès n'ont pas changé. Le téléphone en est un bon exemple puisque les difficultés d'accès constatées en 1998 sont encore éprouvées aujourd'hui par les citoyens.

■ Les priorités des citoyens en matière d'amélioration sont demeurées les mêmes. Les priorités d'amélioration des citoyens n'ont pas beaucoup changé depuis 1998. Aux échelons municipal et provincial/territorial, ce sont surtout les hôpitaux, les routes et les écoles qui retiennent l'attention et à l'échelle fédérale, les citoyens veulent des améliorations pour six services particuliers, y compris l'assurance-emploi, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Postes Canada.

Il y a lieu d'être très optimiste à la lumière de ces résultats. Les cotes de satisfaction ont augmenté dans de nombreux secteurs. Les moteurs de la satisfaction montrent comment les services peuvent continuer d'être améliorés. Fait plus important encore, les résultats mettent en évidence un lien quantitatif entre la qualité des ` L'amélioration de la prestation de services a des répercussions qui vont au-delà de la satisfaction du client - elle renforce nos institutions gouvernementales.

L'initiative d'amélioration des services

Dans "Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes - Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada", le gouvernement du Canada s'est engagé à accroître de façon importante et quantifiable la satisfaction de la clientèle à l'égard de ses services au cours des cinq années suivant sa parution.

Dans cette perspective, le Conseil du Trésor a approuvé notamment une initiative d'amélioration des services d'une durée de cinq ans. Les ministres du Conseil du Trésor ont établi un objectif d'accroissement d'au moins 10 % du taux de satisfaction des Canadiens à l'égard de la prestation des principaux services gouvernementaux d'ici 2005. L'initiative d'amélioration des services a été conçue initialement par un groupe de travail interministériel. C'est une composante clé de l'engagement gouvernemental de prestation de services axés sur le citoyen :

- un accès plus facile, plus pratique et sans interruption aux services gouvernementaux;
- de plus hauts niveaux de qualité et de rendement en matière de prestation de services au sein des organisations gouvernementales.

L'initiative d'amélioration des services a essentiellement pour objet que l'accroissement continu et quantifiable de la satisfaction de la clientèle soit l'indicateur le plus fiable d'amélioration de la qualité du service et du rendement en la matière. En conséquence, le cadre stratégique approuvé par le Conseil du Trésor au titre de l'initiative d'amélioration des services prévoit qu'une fois l'initiative mise en oeuvre, les ministères et les organismes qui exercent d'importantes activités directes de prestation de services pour les Canadiens devront :

- adopter une approche complète en matière de planification et de mise en oeuvre de l'amélioration continue du service et de l'accroissement continu de la satisfaction de la clientèle;
- établir des mesures de référence en matière de satisfaction de la clientèle pour ce qui est des principaux services offerts au public, en appliquant les paramètres de l'outil de mesures communes mis au point par le réseau de service axé sur le citoyen, qui s'est mérité un prix pour sa réalisation;
- préparer et mettre en oeuvre des plans annuels d'amélioration des services fondés sur les priorités des clients;
- fixer un objectif minimal de 10 % au chapitre de l'accroissement du taux de satisfaction de la clientèle pendant les cinq années de l'initiative pour chaque service clé fourni au public;
- adopter et publier des normes de service de base pour chacun des modes d'accès aux services;
- incorporer pour les gestionnaires la reddition de comptes axée sur les résultats en matière d'amélioration des services dans le cadre des systèmes actuels de gestion du rendement, en commençant par les sous-ministres;
- dans le cadre du processus de planification et de présentation des rapports au Parlement sur les plans et les priorités et sur le rendement (RPP/RMR) :
- des normes de service pour tous les principaux services publics;
- le rendement par rapport aux normes de service
- les taux annuels d'accroissement de la satisfaction de la clientèle;
- les progrès réalisés par rapport aux objectifs quinquennaux d'accroissement de la satisfaction.

Le point de vue " de l'extérieur vers l'intérieur " part des priorités et des attentes exprimées par les clients en matière d'amélioration des services.

Objectifs de l'initiative d'amélioration des services

- ◆ Réalisation par les ministères d'un accroissement d'au moins 10 % de la satisfaction de leurs clients à l'égard des services offerts
- ◆ Établissement de plans annuels d'amélioration des services basés sur les priorités d'amélioration des clients
- ◆ Responsabilisation renforcée à l'égard des résultats obtenus en matière d'amélioration des services · Instauration d'une tradition d'amélioration continue des services au sein de la fonction publique
- ◆ Soutien du personnel de première ligne

L'initiative d'amélioration des services a été mise en oeuvre de façon progressive. Un petit nombre de ministères " essentiels à la mission " - ceux dont le rendement en matière de service ont l'impact immédiat le plus important sur les Canadiens - ont été identifiés et ont servi de " ministères directeurs ". Dans le cadre de la première phase, en 2000-2001, tous les ministères fournissant des services clés au public ont établi des normes de service, ont fait des rapports sur celles-ci pour les principaux services publics et ont fixé des mesures de référence du taux de satisfaction de la clientèle.

Dans le cadre de la deuxième phase, tous les ministères qui fournissent des services clés au public commenceront à mettre en oeuvre les mesures adoptées par les " ministères directeurs " lors de la première phase, tandis que les ministères directeurs ont commencé à faire des rapports sur la mesure de la satisfaction de la clientèle par rapport aux normes de base établies lors

de la première phase. À la troisième phase, les ministères directeurs et les autres auront atteint le même niveau et ils présenteront des rapports annuels sur les progrès réalisés en vue d'un accroissement minimal de 10 % du taux de satisfaction de la clientèle sur cinq ans.

Principes directeurs

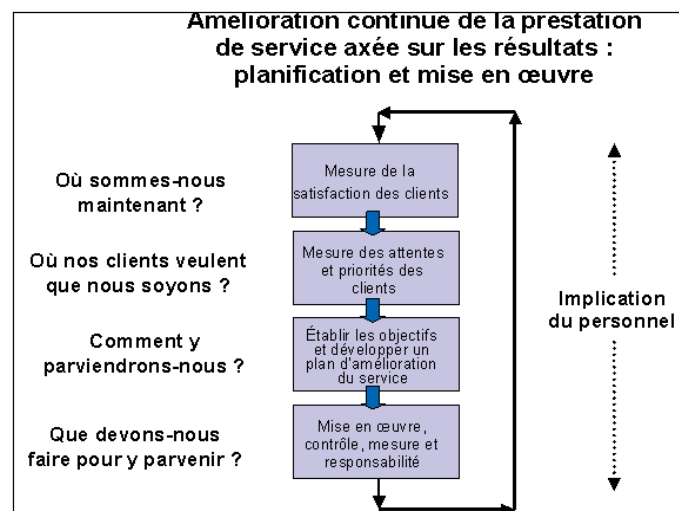


Principes de planification et de mise en oeuvre de l'amélioration du service

- Approche axée sur le citoyen et sur le client en matière d'amélioration du service · Intégration aux processus de planification des activités et de présentation de rapports · Démarche de partenariat nécessitant un leadership coordonné des ministères et des organismes centraux · Participation du personnel
- Mesure continue du rendement, de la planification et de la mise en oeuvre de l'amélioration du service ·
- Responsabilisation à l'égard des résultats et récompenses pour le bon rendement

L'approche adoptée en matière de planification et de mise en oeuvre de l'amélioration des services

Le comité interministériel pour la planification de l'amélioration des services a entrepris des recherches sur des organisations publiques à rendement élevé qui ont accru sensiblement le degré de satisfaction de leur clientèle. La méthode adoptée pour l'initiative d'amélioration des services est fondée sur ces recherches. Cette méthode est divisée en quatre grandes étapes



Quelques sites officiels canadiens

Gouvernement canadien
<http://www.canada.gc.ca>

Commission de la fonction publique
<http://www.psc-cfp.gc.ca>

Bureau du Conseil Privé
<http://www.pco-bcp.gc.ca>

Conseil du Trésor
<http://www.tbs-sct.gc.ca>

Initiative d'amélioration des services
http://www.cio-dpi.gc.ca/si-as/index_f.asp

Citoyens d'abord
<http://www.iccs-isac.org/fra/ca-02.htm>

Gouvernement en direct
http://www.gol-ged.gc.ca/index_f.asp

Cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation
des services
http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsi_f.asp

Commission européenne

Livre blanc et réforme administrative

Compte tenu des enjeux de l'élargissement dans un contexte de mondialisation des règles économiques, compte tenu aussi de la défiance des citoyens européens vis à vis des institutions européennes et de la Commission en particulier qui a connu une crise majeure au cours de l'année 1999, une réforme d'envergure a été décidée.

La Commission dirigée par Romano Prodi, s'inspirant des deux rapports du Comité des experts indépendants et d'une série d'analyses internes, a, dès son installation, organisé un audit interne. Cet audit a donné lieu à la publication d'un livre blanc adopté par la Commission le 1er mars 2000. Ce livre blanc contient les axes majeurs d'une réforme de la gouvernance au sein de l'Union. Il a été soumis à la discussion du Conseil et du Parlement. Ces deux institutions ont donné un appui sans réserve à un programme de modernisation sans précédent de la Commission.

En préambule, les vingt commissaires en poste soulignent et signent les enjeux de cette réforme de la manière suivante : *" Nous voulons que la Commission ait une administration publique d'une qualité telle qu'elle puisse continuer à accomplir sa tâche conformément aux traités, avec une efficacité maximale. Les citoyens de l'Union ne méritent pas moins et le personnel de la Commission tient à répondre à leurs attentes. Pour réaliser cet objectif, nous devons garder le meilleur d'un passé pour le combiner avec des systèmes nouveaux... Il faut donc que la Commission elle-même soit indépendante, tenue de rendre compte, efficiente et transparente et qu'elle soit guidée par les règles les plus strictes en termes de responsabilité. (1) "*

Ainsi, la Commission Prodi a pris la décision stratégique d'un recentrage sur ses missions propres et notamment sur la conception, sur l'initiative politique et sur le contrôle du respect du droit communautaire. Cette approche stratégique implique de nouvelles formes de partenariat entre les différents niveaux de gouvernance en Europe.

Elle s'est fixée quatre objectifs pour la période 2000-2005 :

- promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne, et donner plus largement la parole aux citoyens à propos de la conduite des affaires européennes et en faisant fonctionner les institutions de manière plus efficace et plus transparente ;
- une Europe stable et élargie ;
- un nouvel agenda économique et social, afin de moderniser l'économie pour la faire entrer dans l'âge numérique, tout en favorisant l'emploi ainsi que le développement durable ;
- favoriser une meilleure qualité de vie en traitant efficacement les questions qui ont une influence sur la vie quotidienne des citoyens.

Dans ce cadre stratégique, elle a aussi décidé de lancer un exercice général d'évaluation de ses activités et de ses ressources afin d'éviter que près de la moitié des fonctionnaires de la Commission soient entièrement occupés à des tâches d'exécution et de gestion. Mais le personnel, consulté en amont, révèle à travers ses réponses - avec un taux de participation sans précédent -, qu'il s'engage résolument dans le processus de réforme (avec le changement des procédures de recrutement et de promotion, la récompense de l'aptitude à la gestion, un déroulement de carrière fondé sur le mérite, une nouvelle grille de carrière...).

Les trois thèmes majeurs de mise en œuvre de la stratégie pour la période 2001-2005 sont :

- une réforme radicale des modes de fixation des priorités politiques et d'affectation des ressources ;
- une évolution notable de la politique des ressources humaines ;
- une réforme en profondeur de l'organisation financière.

(1) Commission des Communautés européennes, " Livre blanc, Réforme de la Commission ", Bruxelles, avril 2000. Ce document est téléchargeable à l'adresse Internet suivante : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnci/2001/com2001_0428fr01.pdf

Un calendrier en annexe du livre blanc précise les échéances de réalisation de chaque action. En ce qui concerne le thème "Une activité axée sur le service", les actions 2001 - 2001 se déclinaient de la manière suivante et précisaient le service responsable de sa mise en œuvre :

- règles de comportement dans la vie publique
- code de bonne conduite administrative
- règles nouvelles renforçant l'accès du public aux documents des institutions communautaires
- amélioration du dialogue avec la société civile
- code de conduite applicable aux relations avec le Parlement européen (négociation d'un nouvel Accord-cadre)
- vers la cyber-Commission
- accélérer les paiements.

" Code de bonne conduite administrative " pour rendre un service de qualité

D'une part, " le droit à une bonne administration " est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux proclamée par les chefs d'État lors du Conseil européen de Nice. D'autre part, " Le livre blanc " Réforme administrative " a mis en évidence les principes clés d'une administration publique européenne axée sur le service, l'indépendance, la responsabilité, l'obligation de rendre compte, l'efficacité et la transparence " (2) .

C'est donc dans le respect de ces deux obligations que la Commission a pris une initiative concrète en adoptant en adoptant le 13 septembre 2000, un Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission dans ses relations avec le public.

L'adoption de ce code, conjointement avec les mesures de simplifications des procédures administratives et la promotion de la responsabilité individuelle envisagées par le livre blanc facilite la mise en pratique quotidienne des principes de bonne administration.

Depuis et conformément à ses engagements pris au moment de l'adoption de ce document, la Commission a rédigé des rapports faisant apparaître les points forts et les insuffisances constatées dans l'application du Code.

En cas de non tenue des engagements contenus dans le " Code de bonne conduite ", tout citoyen insatisfait peut porter plainte auprès du Médiateur de l'Union européenne

(2) Commission européenne, " Code de bonne conduite administrative, Relations avec le public ", Publié au JO des Communautés européennes sous le n° L267 du 20-10-2000. Ce document est téléchargeable à l'adresse Internet suivante : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/_docs/code_fr.pdf

Le Médiateur européen

La fonction de Médiateur européen a été créée en 1992, par le traité sur l'Union européenne de Maastricht dans un but de démocratisation et de transparence administrative

Rôle

Découvrir les pratiques de mauvaise administration

Mandat

Il est élu pour cinq ans par le Parlement européen (avec un mandat renouvelable).

Le Médiateur sert d'intermédiaire entre les citoyens européens et les autorités européennes (institutions et agences européennes). Il est habilité à recevoir les plaintes des citoyens, des entreprises et des institutions de l'UE et de toute autre personne résidant ou domiciliée légalement dans un État membre ainsi qu'à mener une enquête au sujet de ces plaintes. Il est donc habilité à traiter les cas de pratique inéquitable, de discrimination, d'abus de pouvoir, d'absence ou de refus d'information, de retard injustifié et de procédures incorrectes qui lui sont soumis. Le médiateur doit agir en toute indépendance. Il ne peut exer-

cer aucune autre fonction professionnelle pendant toute la durée de son mandat. Il a le pouvoir d'adresser des recommandations aux institutions européennes.

Le médiateur peut ouvrir une enquête lorsqu'une plainte est déposée ou de sa propre initiative. Dans ce cas, agence et institutions européennes sont tenues de lui communiquer toutes les informations et lui donner accès aux dossiers pertinents, sauf pour des motifs de confidentialité justifiés.

Si un cas de mauvaise administration est avéré, le médiateur européen informe l'institution concernée et formule un projet de recommandation. L'institution mise en cause dispose de trois mois pour donner un avis détaillé. Le Médiateur soumet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution concernée. Il est tenu d'informer le plaignant du résultat de l'enquête.

Chaque année un rapport annuel sur l'ensemble des enquêtes et des médiations effectuées est remis au Parlement européen.

Le médiateur travaille aussi en étroite collaboration avec les médiateurs nationaux et régionaux des États membres

DANEMARK

Gestion publique

La crise budgétaire qui a affecté de nombreux Etats à la fin des années 80 a entraîné une vague de réformes au sein de l'administration danoise 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 .

Depuis 1992 s'est développé la notion de " cascade de la performance " qui définit son système : un contrat de performance est signé entre une direction ministérielle et son ou ses agences afin de préciser les priorités politiques, les missions et le budget. Ces objectifs sont traduits au sein des agences en cibles à atteindre en matière de productivité, mais aussi d'amélioration de la qualité de service ainsi que de la gestion des ressources humaines.

Ces contrats sont complétés par la publication annuelle de rapports annuels de performance qui renseigne sur les missions, la réalisation des objectifs, les résultats financiers, la productivité, l'utilisation des emplois.

Enfin les managers ont une rémunération fortement dépendante des résultats obtenus par les administrations dont ils ont la charge.

En 1997 a été organisé le premier prix qualité concernant les services publics. A partir du modèle d'auto-évaluation de la fondation européenne pour le management, cette sélection de bonnes pratiques de l'administration publique a servi de modèles à la mise en place de ce type de manifestations dans l'ensemble de l'Europe. Actuellement le " business excellence model " qui a servi de référentiel tend à être remplacé par le Cadre d'Auto-Evaluation des Fonctions publiques (voir page suivante)

Malgré dix ans de mise en place de ce système, le Parlement considère que les informations contenues dans les rapports de performance sont trop abondantes et hétérogènes pour être comparées. Le Danemark devrait donc travailler à l'amélioration de la lisibilité des rapports.

Quant à la gestion à la " performance " des cadres supérieurs elle sert en particulier à endiguer les départs vers le secteur privé des jeunes cadres formés au sein du service public en leur permettant d'obtenir une rémunération à la hauteur de celle du secteur privé.

La relation aux citoyens au centre de la réforme

Au cœur du nouveau 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 citoyens, mais aussi simple, réactif et efficace.

1. Cette notion de libre 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 associatifs ou privé. 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). Un comité regroupant les administrations centrale et locales a été créé afin d'aider à la création des offres de service public mais aussi de sécuriser les choix des citoyens.

2. Un service simple ouvert et réactif : plusieurs orientations ont été définies :

- 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 . Avant juin 2002 obligation est faite pour les ministères de publier un plan d'action en matière de simplification ainsi qu'un plan de développement de l'e-administration (ex : utilisation de la signature électronique).

- 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 (ex. : changement d'adresse).

- 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 en général.

- La participation des citoyens aux décisions publiques doit être favorisée à travers les consultations des comités d'usagers.

3. Un service efficace : Si le personnel politique démocratiquement élu 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.

- Pour mieux piloter les résultats de chaque entité administrative, un outil simple sera proposé aux administrations : le CAF -Common Assessment Framework ou Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques.

- Mise en place d'une comptabilité d'exercice pour favoriser le calcul de coût des services publics

- Amélioration de la productivité en utilisant mieux les nouvelles technologies

- Mise en place d'un nouveau prix de l'innovation

- Stimulation de la concurrence entre entreprises privées, collectivités territoriales et administration centrale pour la production de services

Pour mettre en place un tel plan il est nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et la qualité de l'environnement de travail :

- Avoir une gestion individualisée faisant place à l'innovation (recrutement différencié-immigrés, qualifications atypiques)

- Favoriser la transparence

- Affronter la crise démographique

- Développer la créativité, l'initiative et la responsabilité des agents

- Développer les compétences en particulier sur la e-administration

Quelques sites officiels danois

Ministère des finances

<http://www.fm.dk>

e-gouvernement

<http://e.gov.dk>

Agence de la gestion publique

<http://oekonomistyrelsen.dk>

Site dédié à la gouvernance publique
(pour l'encadrement supérieur)

<http://publicgovernance.dk>

Agence du commerce et des entreprises

<http://www.indberetning.dk>

ESPAGNE

Les réformes de la gestion publique

Les réformes entreprises en Espagne ont été le fruit d'un pacte de "réconciliation nationale" et d'une volonté partagée de modernisation de l'État et de ses différentes instances. La construction d'une véritable démocratie dans le respect des identités culturelles et régionales historiques a présidé à l'élaboration d'une constitution parlementaire dans un État de droit et à l'adoption d'une loi sur la nouvelle organisation administrative décentralisée, assorties des nouvelles règles budgétaires garantissant la répartition de l'impôt public entre État central et entités locales. L'un des fils rouges de ces réformes a été le rapprochement entre les administrations publiques, les services et les citoyens.

Réforme budgétaire et principes d'efficacité et d'efficience de la gestion publique : Dès 1977, la nouvelle loi budgétaire ("*Ley general presupuestaria*") trace les premières grandes lignes d'une réforme budgétaire ; elle est confortée par la nouvelle constitution de 1978 qui institutionnalise le cadre de la modernisation de la gestion publique : introduction de la notion de budgétisation orientée vers les résultats et négociations budgétaires multilatérales plutôt que discussions entre ministères dépensiers et direction du budget. L'adhésion à l'Union européenne en 1986 et le pacte de stabilité auquel elle a dû se soumettre ont, parallèlement conduit l'Espagne à adopter quatre principes : stabilité budgétaire, projection à long terme, transparence et efficacité.

Dans cette optique, l'Espagne a tenté de transformer le contrôle, traditionnellement contrôlé ex ante garantissant le strict respect des règles budgétaires, en évaluation et audit des programmes mis en œuvre, en introduisant les critères d'efficacité et d'efficience.

Bien que soutenus, ces efforts sont restés vains : systèmes d'information internes insuffisamment fournis, manque d'appui politique, manque de coopération de la part des gestionnaires, problème d'adaptation des systèmes de contrôles, exploitation des résultats déconnectée du processus d'élaboration du budget ou encore construction de la réforme par la loi qui n'en donne que le cadre technique.

Renforcement de la décentralisation : Sortant finalement du champ de la stricte réforme budgétaire, l'Espagne a pris en compte le fonctionnement de l'État dans sa globalité pour mener à bien ses tentatives de modernisation. C'est ainsi que sont nées les lois sur l'organisation et le fonctionnement de l'État ("*Ley de organización y de funcionamiento de la administración general del Estado*, 1997). Elles ont clarifié le découpage du paysage administratif en ministères, établissements autonomes et établissements publics et entre les différents niveaux d'administration publique -central, régional et local-. Elles ont permis de renforcer la décentralisation administrative en direction des "municipios" afin d'accroître la proximité avec les citoyens et de corriger les conflits de compétences entre les différentes entités ainsi que les disparités régionales qui se sont multipliées depuis une vingtaine d'années.

(1) OCDE, Z. Goni, "Budget for results in Spain : lessons learned after two decades of reform", Comité PUMÁ de l'OCDE, 11 et 12 février 2002 sur le thème "Quality of public expenditure, challenges, solutions in results focused management in the public sector"

Rédaction du Livre blanc pour l'amélioration des services publics : En 2000, l'État a réuni fonctionnaires, syndicats, associations professionnelles et d'usagers, experts d'entreprises et experts internationaux, organismes publics, élus ... pour tenter de faire face à la mauvaise image de l'administration considérée comme peu efficace, bureaucratique et autoritaire par

l'utilisateur/citoyen. Ensemble, ils se sont livrés à un état des lieux, analysés les défis que doit relever une administration moderne et performante, mise au service des citoyens, établi un ensemble de propositions. Cette loi, applicable dès 2002, prévoit aussi le transfert de compétences, en matière de santé publique, aux régions autonomes et aux villes dont les Conseils acceptent le principe. Aujourd'hui, le processus de décentralisation est presque intégral. Seules quelques compétences concrètes en matière de justice et de politiques actives de l'emploi restent à transférer.

En décembre 2001, le retour sur le fonctionnement global des administrations publiques, initié par le Livre blanc a entraîné :

- une nouvelle réforme budgétaire avec de nouveaux transferts financiers accordés aux régions et communautés autonomes et la participation de quelques-uns de leurs représentants élus (6) au sein du Conseil d'administration de l'Agence nationale des impôts créée en 1990 ("*Agencia estatal de administración tributaria*") ;
- le transfert des compétences en matière de santé publique avec les impôts y afférent (taxe sur les hydrocarbures) ;
- le transfert aux administrations locales de 49% des ressources publiques ;
- la soumission des administrations locales aux exigences de stabilité budgétaire et économiques et aux objectifs de croissance.

Les leçons à tirer du processus de réformes en Espagne

Depuis le changement de situation politique intervenu en 1977, la modernisation de l'État et la proximité accrue avec les citoyens semblent être les deux préoccupations majeures que l'on retrouve dans les multiples lois et décrets visant à réformer le fonctionnement de l'administration publique.

Dans cette construction d'un cadre nouveau adapté au contexte économique mondial, la profusion de lois semble illustrer le fait que le législateur semble plus s'impliquer dans l'élaboration d'un cadre général - dans lequel les administrations et entreprises publiques doivent fonctionner - que dans la vérification des politiques et l'évaluation des résultats.

Par ailleurs, l'imbrication entre ces différents niveaux de réforme laisse une impression paradoxale de mouvement dynamique, de recherche et d'innovation (carte de services notamment, études et recherche) mais aussi de confusion et de complexité. Même si l'adhésion au modèle de modernisation de la gestion publique véhiculée par l'Union européenne ou l'OCDE pousse à la croyance - librement consentie par tous les acteurs concernés, - en l'existence d'un modèle universel d'efficacité, de performance et de résultats, de fait, l'application de ce modèle se heurte à des résistances, à des traditions culturelles et organisationnelles fortes. La conséquence la plus notable de ces paradoxes reste l'image très mitigée que le citoyen a du fonctionnement des administrations.

Image de l'Administration (4)

Réponses	Valeurs 1 à 5	Valeurs de 1 à 5	
Efficacité	2, 2	Proche du citoyen	2
Autoritaire	3	Bureaucratique	3,5
Lente	3,5	Participative	2
Professionnelle et compétente	2,5	Réceptive	1,8

Image vis à vis de laquelle les acteurs impliqués dans la rédaction du livre blanc et le législateur répondent par la recherche de l'émergence d'un nouveau modèle de participation citoyenne et de démocratie participative.

L'observation fine de ces mécanismes contradictoires peut permettre la confrontation enrichissante avec la situation française en matière de mise en œuvre de la culture de la performance, plus exigeante en termes de résultats qu'en terme de moyens. Confrontation d'autant plus utile que nos cultures et traditions sont proches. En effet, n'y a-t-il parfois plus à apprendre d'un " modèle " qui se cherche, que d'une " modèle " qui semble achevé ou en bonne voie de l'être ?

La qualité du service rendu au cœur de l'administration publique espagnole

Le livre blanc sur l'amélioration des services publics - " *Libro blanco para la mejora de los servicios publicos, Una nueva administracion al servicio de los ciudadanos* " - a impliqué une multitude d'acteurs (fonctionnaires, syndicats, associations professionnelles et d'usagers, experts d'entreprises et experts internationaux, organismes publics, élus). Il a préalablement fait l'objet d'enquêtes auprès des citoyens (baromètre CIS). Les résultats sont analysés et sous-tendent les propositions de modernisation de l'administration publique

Ce Livre blanc fait état, pour l'administration publique, des dysfonctionnements constatés, des défis à relever et fait une série de recommandations en matière de réformes. L'ensemble des préconisations est concret et extrêmement précis. Pour les plus importantes, ces préconisations ont fait l'objet d'une modification de la législation ou ont débouché sur un début de mise en œuvre (se référer à l'annexe 3).

Mise en place de la " Carta de servicios " et des prix Qualité

La notion de qualité de services est dominante dans l'administration espagnole, comme en témoigne la création, entre 1993 et 1995, de l'Observatoire de la qualité des services publics. Cet observatoire a, en effet, été conçu comme un dispositif de macro-diagnostic du fonctionnement de l'administration en évaluant dix des services publics les plus importants parmi lesquels ont trouvé les services de santé, de l'éducation, de la poste, des pensions...

Dans le même temps, aux principes généraux " d'efficacité et d'efficience, du contrôle de la gestion et des résultats, de la responsabilité et de la souplesse des procédures administratives et de gestion ", inclus dans le chapitre 3.2 de la Loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'État, s'ajoute l'idée que les administrations doivent " rendre un service effectif aux citoyens ". Fort de ces repères législatifs, mais ayant à faire face à des bilans d'action mitigés, le gouvernement a prolongé cette exigence par la mise en place d'un dispositif concret sur la qualité.

C'est donc par un décret royal, en date du 16 juillet 1999, que sont mis en place les Chartes de services et les prix Qualité. Le texte de ce décret, en conformité avec les recommandations de l'Union européenne et de l'OCDE, rappelle le principe selon lequel " la qualité est orientée vers l'usager, est liée à l'obtention de résultats en fonction des objectifs et à l'amélioration continue de la prestation de service à partir de l'évaluation des résultats obtenus en fonction des objectifs établis et de la satisfaction de ses usagers spécifiques ".

La 'Direction générale de l'Inspection de la simplification et de la qualité des services' donne l'impulsion et appuie les entités chargées de l'élaboration, de l'auto évaluation et de l'actualisation des Chartes de Service. Elle donne son accord et s'assure de l'homogénéité des systèmes d'auto évaluation. Elle collabore à la formulation des programmes d'amélioration de la qualité ainsi qu'à l'évaluation externe avec les services correspondants des ministères. Enfin, c'est elle qui a la charge de l'évaluation globale de l'ensemble des services publics nationaux.

Les praticiens et services concernés peuvent concourir dans le cadre du " Prix de la Qualité " organisé par le ministère des Administrations publiques. Ce prix récompense les meilleures pratiques.

De son côté, la Fédération espagnole des municipalités et provinces autonomes, impulse et développe un programme de gestion par la qualité pour l'ensemble de ses entités associées. Elle vise ainsi à lutter contre l'hétérogénéité des pratiques qui résulteraient de l'organisation administrative complexe à trois niveaux qui prévaut en Espagne.

La " Carta de Servicios " et le Prix Qualité

La Charte de services intégrée dans un ensemble d'actions évolutives impulsées par le ministère des Administrations publiques doit servir " à construire cette nouvelle administration qui place le citoyen au centre de ses décisions ".

C'est dans le cadre d'un effort de transparence et d'efficacité que les chartes de services sont mises en place dans " l'Administration publique de l'État et dans les organismes autonomes qui y sont rattachés ainsi que dans les structures gestionnaires et les Services communs de la Sécurité Sociale ".

Elles sont élaborées à partir d'un schéma commun incluant :

- **le cadre général et légal** : dates de création et d'identification de l'organisme ; services ; droits concrets des citoyens et des usagers selon le type de service rendu ; type de coopération ou de participation citoyenne ; réglementation actualisée pour chaque type de prestation et service ; disponibilité et accès aux recours, réclamations, requêtes en référence aux lois en vigueur

- **l'accord de qualité** : niveau de qualité offert comportant l'emplacement prévu pour la transmission des procédures, information et communication générales et personnalisés,

- **les horaires et sites ouverts au public** : avec indication sur les facilités d'accès, les systèmes d'assurance, de protection et d'hygiène en vigueur

- **les indications complémentaires** : adresse postale, téléphonique, télématique et Internet de l'ensemble des bureaux et éléments divers.

La qualité est évaluée à deux niveaux : interne et auto-évaluation (les outils EFQM et CAF sont proposés par le site du ministère en appui aux entités qui mettent en place ce dispositif Qualité).

Les indicateurs de qualité de l'Agence nationale des impôts

Au-delà du rappel des principes de plein respect des droits et garanties du citoyen contenus dans les lois, ainsi qu'une identification claire des divers organismes nationaux et régionaux qui participent à l'accomplissement du prélèvement de l'impôt, la Carte de services de l'Agence Nationale des Impôts (Carta de servicios de la Agencia estatal de administración tributaria) décline ses 17 indicateurs de qualité de la manière suivante :

- temps moyen d'envoi de prélèvements de l'impôt sur le revenu ;

- temps moyen d'envoi des étiquettes d'identification, nouveaux services rendus ;

- temps moyen d'obtention des certificats demandés par Internet ;

- nombre d'entités qui collaborent avec l'Agence ;

- nombre de procédures évitées aux citoyens dans la constitution d'entreprises ;

- heures de non ouverture de l'Agence aux contribuables ;

- nouveaux services et modèles de déclarations ;

- nombre d'opérations réalisées avec l'utilisation des nouveaux moyens de paiement ;

- nombre d'accords passés avec les organismes publics qui permettent aux citoyens d'éviter de demander des certificats et nombre de certifications ainsi évitées ;

- transcription de la réglementation sur le site Internet de l'agence ;

Le Livre blanc sur l'amélioration du service public

Le livre blanc sur l'amélioration des services publics - " *Libro blanco para la mejora de los servicios publicos, Una nueva administracion al servicio de los ciudadanos* " - a impliqué une multitude d'acteurs (fonctionnaires, syndicats, associations professionnelles et d'usagers, experts d'entreprises et experts internationaux, organismes publics, élus). Il a préalablement fait l'objet d'enquêtes auprès des citoyens (baromètre CIS). Les résultats sont analysés et sous-tendent les propositions de modernisation accrue de l'administration publique

Les défis à relever sont soulignés de la manière suivante :

- vision globale du contexte : contraintes internes et externes ;
- meilleur accueil du citoyen par les administrations pour faire face à des nécessités spécifiques ;
- revalorisation de la participation des citoyens ;

(6) " *Libro blanco para la mejora de los servicios publicos* ", chapitre 1 intitulé : " Une administration au service des citoyens " - Ministère espagnol des administrations publiques

- exigences d'adaptation à un tournant dynamique et complexe ;
- impact des nouvelles technologies ;
- implication des agents publics dans cette évolution ;
- dans le but de développer une action effective, respect de la nouvelle distribution de compétences au niveau territorial par les administrations publiques .

Les moyens de la réforme sont identifiés :

- promouvoir la gestion de qualité ;
- améliorer l'écoute et l'accueil du citoyen : établir un système intégré de communication avec l'administration ;
- définir une nouvelle politique d'orientation et de développement des personnes ;
- reconfigurer l'organisation afin qu'elle soit plus flexible et plus efficace ;
- intégrer l'administration publique dans la société de l'information et de la communication ;
- favoriser la compétitivité de l'économie et faciliter le développement durable ;

Au-delà de ces axes forts, **le livre blanc effectue un large état des lieux des dysfonctionnements constatés**, n'hésitant pas à opérer des comparaisons avec les réponses apportées par le secteur privé. Au nombre des critiques, on trouve :

- quelle administration pour quels citoyens ?
- quelle articulation entre autonomie organisationnelle de l'administration, nouvelles exigences de planification concertée et utilisation du levier budgétaire ?
- quelle implication des employés publics dans le respect des exigences éthiques de la fonction publique ?
- quelle place pour le management d'équipe et le leadership ?
- la question de l'échange d'informations et de la coopération inter administrative (entre les différents niveaux d'administration) dans le respect des obligations légales et recherche d'accords en matière de planification d'effectifs ;
- la question de la promotion de la gestion par la qualité avec évaluation des services, de leurs processus et de leurs résultats...

■ enfin la question de la flexibilité et de l'efficacité recherchée à travers la différenciation fonctionnelle et organisationnelle, la revalorisation des objectifs de gestion et leur évaluation, l'établissement d'un système de contrôle de gestion, la responsabilisation, l'introduction de mécanismes internes de compétence et d'émulation.

Il s'ensuit une série de préconisations concrètes et extrêmement précises qui ont soit entraîné une modification de la législation soit été expérimentées.

vision globale du contexte : contraintes internes et externes ;

- meilleur accueil du citoyen par les administrations pour faire face à des nécessités spécifiques ;
- revalorisation de la participation des citoyens ;
- exigences d'adaptation à un tournant dynamique et complexe ;
- impact des nouvelles technologies ;
- implication des agents publics dans cette évolution ;
- dans le but de développer une action effective, respect de la nouvelle distribution de compétences au niveau territorial par les administrations publiques .

Les moyens de la réforme sont identifiés :

- promouvoir la gestion de qualité ;
- améliorer l'écoute et l'accueil du citoyen : établir un système intégré de communication avec l'administration ;
- définir une nouvelle politique d'orientation et de développement des personnes ;
- reconfigurer l'organisation afin qu'elle soit plus flexible et plus efficace ;
- intégrer l'administration publique dans la société de l'information et de la communication ;
- favoriser la compétitivité de l'économie et faciliter le développement durable ;

Au-delà de ces axes forts, le livre blanc effectue un large état des lieux des dysfonctionnements constatés, n'hésitant pas à opérer des comparaisons avec les réponses apportées par le secteur privé. Au nombre des critiques, on trouve :

- quelle administration pour quels citoyens ?
 - quelle articulation entre autonomie organisationnelle de l'administration, nouvelles exigences de planification concertée et utilisation du levier budgétaire ?
 - quelle implication des employés publics dans le respect des exigences éthiques de la fonction publique ?
 - quelle place pour le management d'équipe et le leadership ?
 - la question de l'échange d'informations et de la coopération inter administrative (entre les différents niveaux d'administration) dans le respect des obligations légales et recherche d'accords en matière de planification d'effectifs ;
 - la question de la promotion de la gestion par la qualité avec évaluation des services, de leurs processus et de leurs résultats...
 - enfin la question de la flexibilité et de l'efficacité recherchée à travers la différenciation fonctionnelle et organisationnelle, la revalorisation des objectifs de gestion et leur évaluation, l'établissement d'un système de contrôle de gestion, la responsabilisation, l'introduction de mécanismes internes de compétence et d'émulation.
- Il s'ensuit une série de préconisations concrètes et extrêmement précises qui ont soit entraîné une modification de la législation soit été expérimentées.

Quelques sites officiels

Maison royale :

<http://www.casareal.es/casareal/home.html>

Congrès :

<http://www.congreso.es/>

Sénat :

<http://www.senado.es/>

Présidence du Conseil :

<http://www.la-moncloa.es/>

Institut national de statistique :

<http://www.ine.es/prodyser/pubweb/espcif/espcif0304.htm>

Ministère de l'administration publique :

<http://www.map.es>

Direction des relations économiques extérieures
(France) :

<http://dree.org>

Irlande

L'Irlande a su mettre à profit son entrée dans la Communauté européenne en 1973 pour développer son économie. Le Royaume-Uni occupe une place particulière dans le commerce irlandais: elle est le principal client de l'Irlande avec 37% de part de marché et son principal fournisseur, représentant 34% des importations irlandaises.

L'Irlande est une démocratie parlementaire dont le Parlement se compose de 2 chambres (la chambre des représentants et le Sénat). Les pouvoirs respectifs sont déterminés par la Constitution d'Irlande du 1er juillet 1937.

Relation à l'utilisateur

La société irlandaise se caractérise par un fort esprit associatif très développé chez les citoyens. En septembre 2000, l'Etat irlandais a choisi de définir de façon formelle ses relations avec le secteur associatif dans le " [White paper supporting voluntary activity](#) ". Les principes qui émergent de ce rapport visent à favoriser un partenariat renforcé avec les associations, une plus grande transparence, et une amélioration de la qualité des services délivrés par l'Etat aux citoyens. Ce rapport estime qu'une implication active et une participation des citoyens est primordiale. Pour le gouvernement, un secteur associatif actif favorise un climat d'amélioration de la qualité des services publics, et par là même le bien-être de la société.

Dans cet esprit, le gouvernement encourage le développement d'une démocratie plus participative où une citoyenneté active est ardemment souhaitée. Ce point clé du rapport souligne l'importance de l'implication des communautés et des associations dans l'élaboration des politiques publiques qui les affectent directement.

Quality Customer Service

L'amélioration continue de la qualité du service à l'utilisateur est devenue une priorité pour l'administration irlandaise lors de la publication du rapport " [Delivering Better Government](#) " en 1996. Un groupe de travail interministériel a été mis en place cette même année et a débouché sur l'initiative " [Quality Customer Service](#) ", lancée officiellement en 1997. Depuis cette date, de nombreux rapports ont confirmé des améliorations significatives de la qualité des services offerts par les ministères et les agences. Pour le gouvernement, la politique qualité reste toujours l'un des vecteurs les plus importants en matière de changement et de modernisation.

En décembre 2003, le QCS a été complété par une charte de qualité de service, la " [Customer Charter](#) " qui a été déclinée dans chaque administration (ministères, agences). Depuis février 2004, les services du Premier ministre irlandais et l'institut de formation " [Centre for management and organisation development](#) " assurent des formations de 2 jours aux agents publics sur les chartes de l'utilisateur.

L'Irlande est par ailleurs particulièrement active au niveau international en matière de qualité, puisqu'elle participe à la 3e

conférence qualité de Rotterdam où le service public irlandais sera représenté par 3 expériences exemplaires. A l'été 2004, l'administration irlandaise présentera les 15 à 20 meilleures expériences nationales en terme de qualité de service à l'utilisateur.

Better regulation

En matière de gouvernance publique, la régulation est une des priorités du gouvernement irlandais. Un Livre blanc intitulé " [Regulating better](#) " a été publié en janvier 2004. Un site internet a été ouvert pour informer des initiatives gouvernementales sur cette question : www.betterregulation.ie. Pour parvenir à une meilleure régulation, l'administration irlandaise s'engage à consulter le public avant de légiférer, à examiner systématiquement différentes alternatives de régulation et à effectuer des analyses coût-avantage de chaque nouvelle législation. Un travail de " nettoyage " du stock existant de législation est engagé devant conduire à une révision systématique du statut des lois en vigueur.

Programme de modernisation du service public

Le gouvernement a décidé la modernisation du service public en 1994 avec le lancement de l'initiative sur le management stratégique : " Strategic Management Initiative (SMI) ". En 1996, le document " [Delivering Better Government](#) " a précisé les axes de cette modernisation autour de 6 thèmes :

- l'ouverture, la transparence et la responsabilité
- la qualité de service à l'utilisateur
- la réforme de la régulation
- la gestion des ressources humaines
- la gestion financière
- la gestion des systèmes d'information

En mars 2002, une évaluation indépendante du programme de modernisation a été menée qui a conclu que, malgré une nette amélioration dans la gestion du service public, il restait encore beaucoup à accomplir pour mener à son terme le programme.

Ainsi, le programme " [Sustaining Progress](#) " a été lancé en mars 2003. Il prévoit la mise en œuvre d'une série d'initiatives afin d'approfondir la modernisation du service public :

- révision des procédures de recrutement, les ministères pouvant recruter directement plutôt que par un recrutement centralisé
- recrutement plus massif via le marché sur des secteurs comme les TIC, les RH et les questions financières
- plus grande utilisation de la promotion au mérite
- accent plus important mis sur la performance et la responsabilité
- mise à disposition des managers d'outils de sanction disciplinaire plus nombreux pour les cas de sous-performance

Un site a été ouvert pour diffuser ces nouvelles initiatives : www.bettergov.ie

Quelques sites officiels

Site sur la modernisation de la fonction publique

www.bettergov.ie

Site Better regulation

<http://www.betterregulation.ie/>

Site du gouvernement irlandais

<http://www.irlgov.ie/>

Site du ministère des finances

<http://www.finance.gov.ie/ViewDoc.asp?fn=/home.asp>

Site web de The Wheel

www.thewheel.ie

White paper de 2000 sur le secteur associatif

www.pobail.ie

Italie

La réforme de l'administration

Une dette publique importante, une mauvaise image auprès des citoyens, de faibles performances publiques telles ont été les causes principales de la réforme de l'Etat mise en place en Italie à partir de 1993. Les principales critiques et propositions de réformes sont néanmoins plus anciennes. Le rapport Giannini publié en 1979 a joué un rôle de proposition important. L'appréciation qu'il porte sur l'Etat italien est assez sévère et s'exprime en ces mots : " l'Etat n'est pas un ami sûr, qui fait autorité mais une créature ambiguë, irrationnelle, lointaine ". En 1983 une première loi cadre introduit une part de contractualisation dans le statut de fonctionnaire mais ce texte qui ne répond pas au besoin de changement profond que nécessite le service public n'est pas vraiment appliqué.

C'est véritablement la crise institutionnelle des années 90 qui va servir de levier et de moteur à la dynamique réformatrice qui ne s'est d'ailleurs pas éteinte depuis.

Février 1993, un décret fondateur :

En 1993, la publication du décret législatif (29/93) va redessiner les contours de la fonction publique italienne en introduisant :

1. la contractualisation des fonctionnaires qui deviennent salariés de droit commun dépendant de conventions collectives sectorielles : administration centrale, santé, éducation etc... ;
2. la création d'une agence : l'ARAN qui représente l'employeur public dans les négociations avec les organisations syndicales et qui est responsable de la rédaction des conventions collectives ;
3. la séparation entre le politique (indirizzo politico) et l'administratif (responsabilità dirigenziale) ;
4. la redéfinition de l'encadrement supérieur : nouvelles valeurs, nouvelles responsabilités, nouveaux modes de gestion.

Qualité et performance

Conjointement à la mise en place des grandes réformes initiées par le décret de 1993, et à l'instar de la quasi totalité des administrations européennes, l'accent est mis sur l'importance de la qualité de service et de la consultation des citoyens. En conséquence, un décret du premier ministre publié en 1994 préconise de mettre en place des " chartes qualité " dans toutes les administrations. Ces documents précisent les standards de service. S'ils ne sont pas atteints, des remboursements forfaitaires sont prévus. A partir de 1996, un prix qualité est organisé tous les deux ans (les cents projets pour le citoyen), qui permet de récompenser les démarches qui ont amélioré la vie des usagers au niveau de l'administration centrale mais surtout des communes et des régions. A l'heure actuelle, des prix plus sectoriels sont aussi organisés : dans le secteur de la santé, sur l'accessibilité des services publics, etc.

En 1999 a été adopté un texte instituant le contrôle de gestion et le management stratégique dans toutes les administrations.

Qualité de la réglementation et simplification administrative

En finir avec la complexité administrative et la stratification des règles a été un objectif constant depuis 1997. Quelques réformes marquantes ont permis de simplifier la vie des citoyens et des entreprises :

- le guichet unique pour la création d'entreprise mis en place par les communes
- l'auto-certification qui permet au citoyen d'attester que les informations qu'il fournit lorsqu'il remplit un dossier administratif sont exactes en évitant ainsi de fournir des pièces justificatives souvent longues à obtenir
- La loi annuelle de simplification administrative
- La création d'un observatoire pour la simplification : organisme consultatif où sont représentés l'Etat, les collectivités locales et les partenaires sociaux

Décentralisation : vers un fédéralisme administratif

La Constitution italienne donnait déjà aux Régions une forte autonomie. A partir de 1997 cette autonomie va se renforcer avec la loi de délégation 59/97 et la réforme constitutionnelle de 2001. Ces réformes sont marquées par un transfert important des pouvoirs législatifs sur les régions et administratifs sur les communes et autres collectivités locales. Ces textes précisent les domaines exclusifs de l'Etat (les autres secteurs étant par subsidiarité dévolus aux collectivités territoriales). Il s'agit notamment de la défense, la politique étrangère, de la monnaie, de la protection des règles de concurrence, de la justice, de l'ordre public, de l'immigration.

Subsidiarité horizontale, subsidiarité verticale : la philosophie de la réforme de l'Etat en Italie

L'orientation de la réforme, partagée par la quasi totalité du champ politique est celle d'alléger l'Etat et de transférer les compétences aux collectivités territoriales (subsidiarité verticale) mais aussi d'externaliser les fonctions qui ne sont pas au cœur des responsabilités de l'administration. De plus en plus d'expériences impliquent le citoyen et les associations dans la fourniture de service. Ainsi la réforme constitutionnelle attribue à toutes les institutions publiques de l'Etat et aux communes l'obligation de " favoriser l'initiative autonome des citoyens, des individus et des associations, pour l'accomplissement des activités d'intérêt général "

Conclusion

Ces dix années ont donc été marquées par un ensemble de réforme de grande envergure. La difficulté réside maintenant dans la mise en œuvre qui implique un changement de la culture de l'administration. C'est pourquoi l'accent a été mis sur la communication et sur la création de nombreux espaces de mutualisation d'expériences comme les " chantiers de l'innovation " ou le forum annuel de l'administration. Ce dernier événement qui se tient chaque année attire des dizaines de milliers d'agents publics de l'administration centrale et des collectivités territoriales dans un seul objectif : échanger des bonnes pratiques en matière de modernisation de la gestion publique....

Quelques sites officiels

site du ministère italien de la fonction
publique (qui anime la réforme)
www.funpub.it

site du ministère des finances
www.finanze.it

site de l'agence qui négocie les conventions collectives des agents de l'Etat
pour l'employeur public
www.aranagenzia.it

site de l'organisation syndicale la CGIL
(agents du secteur public)
www.cgil.it/org.settoripub/

Royaume-Uni

Relation à l'utilisateur

Une tradition de consultation

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

- une diffusion large de la culture de la satisfaction de l'utilisateur chez les fonctionnaires des administrations britanniques, au travers culture de la performance et 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 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 comme bases de données.

Un credo réaffirmé en 2003

Le " [Prime Minister's office of public services reform](#) " (OPSR) 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. Ecouter 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 les attentes de niveau local.
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

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'âges, de sexes et de zones géographiques différentes. 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. Cette expérience a été interrompue au niveau central en 2002. Pour des raisons financières ou en raison de la publication d'un rapport défavorable au gouvernement sur la politique des transports ?

La dernière enquête menée par le People's Panel s'intitulait " [Surveiller la satisfaction, évolutions 1998-2002](#) ". Elle avait

pour objet de :

- déterminer comment la satisfaction et l'utilisation de la satisfaction ont évolué de 1998 à 2002,
- mesurer le niveau d'information des usagers par les services publics.

Au total 1 044 interviews ont été conduites avec un échantillon des membres du People's panel de mars à mai 2002. Les sujets qui ont fait l'objet de cette enquête de satisfaction sont 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...

La mise en place du People's panel a eu une grande influence dans la mise en évidence de l'intérêt de recueillir les opinions des usagers des services publics, pour l'amélioration de la délivrance de services et la détermination des politiques publiques. Ainsi, depuis 1998, l'administration britannique a considérablement accru ses efforts de consultation des citoyens et d'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics.

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 se porter candidate auprès de la " [Charter mark Unit](#) " du Cabinet Office 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 connu un grand succès tant auprès des administrations centrales que des collectivités locales.

Les réformes

La réforme de l'administration du Royaume-Uni a été un processus continu, marqué par quelques grandes étapes. Le gouvernement a procédé dans un premier temps à des réformes touchant aux structures de l'administration.

Des réformes de structure

1979-1982 : création du groupe d'efficacité au sein des services du Premier ministre (" [efficiency unit](#) ") et publication d'un livre blanc sur l'efficacité et l'efficacité. Les réformes sont dans un premier temps axées sur les questions financières et l'introduction d'une gestion financière dans l'administration.

1988 : initiative " [Next Steps](#) ", marquée par la création d'agences dotées d'une autonomie financière, organisationnelle et managériale. Cette réforme a pour but d'améliorer le management au sein de l'administration, d'offrir un meilleur service avec les ressources disponibles, et de séparer la mise en œuvre des politiques publiques des fonctions stratégiques de " [policy making](#) " dévolues au pouvoir politique. Next Steps va profondément modifier la structure même de l'administration : 80% des agents publics britanniques appartiennent désormais à ces agences.

1991 : publication de la Charte du citoyen (" [Citizen's Charter](#) ") qui détaille la nature et la qualité des services que les citoyens sont en droit d'attendre de l'administration et des agences. Des dédommagements sont prévus en cas de service rendu non

conforme à la charte.

Réforme de l'encadrement supérieur et gestion par la performance

Dans un second temps et à partir de 1996, le gouvernement britannique a souhaité moderniser le recrutement et la gestion des cadres supérieurs en introduisant de nouvelles valeurs et en généralisant la gestion par la performance.

1996 : création d'un groupe spécifique de 3200 cadres supérieurs, le **Senior Civil Service** (SCS), censé palier le manque d'expérience managériale des cadres dirigeants. La création du SCS marque la reconnaissance de l'importance de l'efficacité 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. Les ministères de la santé (13%), de la défense (11%) et la Direction générale des Impôts (10%) représentent les gros bataillons du SCS qui regroupe environ 1% de la fonction publique d'Etat britannique.

1996 : refonte de la GRH et du code de gestion des fonctionnaires. Le nouveau "**Service Management Code**" se borne à énoncer les grands principes qui devront être respectés par les ministères et les agences.

1999 : publication du **livre blanc Moderniser le gouvernement** ("Modernising Government") qui promet une fonction

publique diversifiée, transparente, efficiente et efficace. Le livre blanc met également l'accent sur la coopération avec le secteur privé et sur la création d'un système de rémunération des fonctionnaires à la performance.

Plus récemment, le Cabinet Office a mis en place plusieurs organismes ou unités pour mutualiser les bonnes pratiques et encourager la délivrance de services publics de qualité :

2001 : création 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.

2001 : création de l'**Office of Public Services Reform** (OPSR) en juin 2001, avec pour missions de conseiller le Premier ministre et de travailler avec les ministères sur les réformes à mener dans les services publics. L'OPSR a pour objectif d'améliorer les structures existantes ainsi que les compétences des agents pour délivrer des services orientés clients de meilleure qualité.

2002 : création de la **Prime Minister's Delivery Unit** (PMDU), en charge de s'assurer que les principaux objectifs du gouvernement sont bien atteints dans 4 domaines clés pour les réformes du service public (santé, éducation, transports, criminalité).

Quelques sites

PSR website

www.pm.gov.uk/opsr

PSBS website

www.benchmarking.gov.uk

Principles into Practice

www.pm.gov.uk/output/page254.asp

Principles of Good Customer Feedback

www.pm.gov.uk/output/page261.asp

The People's Panel

www.pm.gov.uk/output/page262.asp

Public Services Productivity Panel -
Customer Focused Government

www.hm-treasury.gov.uk/pspp

Modernising Government White Paper

www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm

Gouvernement et Think Tanks

Labour's Five Pledges

www.labour.org.uk/2001pledgecard/

Fabian Society, Courage of Our Convictions

www.fabian-society.org.uk/press_office/display.asp?id=149&type=news&cat=24

Institute of Public Policy Research

www.ippr.org.uk/home/

Demos

<http://www.demos.co.uk/>

Policy Networks

www.policy-network.org/

Suède

Les réformes de la gestion publique

Simplification, déréglementation et décentralisation

Au début des années 1980, le gouvernement confronté à la croissance non maîtrisée des dépenses, une mauvaise connaissance des attentes et des besoins des citoyens, un problème de motivation interne et la concurrence d'un secteur privé dynamique, va élaborer une stratégie articulée autour de la simplification, la déréglementation et la décentralisation, avec pour objectif d'aboutir à une gestion orientée vers le client, décentralisée, souple et évolutive. Les procédures administratives sont simplifiées, le contrôle politique sur les agences est allégé par l'introduction de lois-cadres qui donnent aux agences une plus grande liberté pour mettre en œuvre les objectifs déterminés. En parallèle, la Suède approfondit la décentralisation et renforce les communes dont le nombre passé en 20 ans de 2000 à moins de 300. Toutes ces mesures ont un impact positif sur les finances publiques permettant de dégager des surplus budgétaires.

Une gestion axée sur la performance

Malgré les actions entreprises au cours de la précédente décennie, le gouvernement, au début des années 90 est aux prises avec une grave crise financière (d'un surplus de 4,2% du PIB en 1990, on passe à un déficit de 12,3% en 1993). Le problème du coût et de la taille du secteur public devient de plus en plus préoccupant.

Une vaste **réorganisation des agences** est lancée. Un grand nombre d'entre elles sont restructurées, fusionnées, scindées, voire privatisées.

Une **nouvelle procédure budgétaire** est mise en œuvre, afin de sortir d'une gestion purement administrative des programmes pour intégrer l'analyse de la performance. Depuis 1993, les agences doivent publier un rapport annuel sur leur situation financière, leurs activités et leurs résultats. Ces rapports sont devenus le principal outil permettant d'effectuer un travail de comparaison, d'audit et de contrôle des agences.

La gestion des ressources humaines est également réformée partant du principe selon lequel les gestionnaires ne peuvent être tenu responsables des résultats que s'ils sont pleinement responsables de leurs actes (effectifs, organisation du travail...) Chaque agence peut développer son propre modèle de gestion répondant à ses propres besoins. Le nombre de règles s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique est fortement réduit. La **Loi sur l'emploi public** de 1993, a accru la flexibilité dans la gestion du personnel et a atténué les différences entre les secteurs public et privé.

Dans le cadre de la restructuration des services administratifs, les technologies de l'information et de la communication sont massivement utilisées.

Une administration au service du citoyen

Les réformes entreprises ont permis à l'administration d'être plus économe et plus efficace. Une nouvelle orientation a été alors donnée avec le lancement en 1997 d'un programme d'action pluriannuel intitulé " **Une administration au service de la démocratie** " qui rappelle d'une part les valeurs fondamentales : une administration accessible, répondant à des exigences élevées de sécurité juridique, d'efficacité, ayant la confiance des citoyens, une gestion plus performante, et étant un employeur exemplaire et d'autre part définit les mesures pour un développement à long terme de l'administration.

■ **Transparence et accessibilité**

Il s'agit encore plus nettement de mettre l'administration au service des citoyens. Pour cela il faut organiser un retour systématique de l'information afin d'évaluer l'adaptation de l'administration aux attentes des citoyens, connaître ce qu'ils pensent de l'administration, en créant par exemple des panels de citoyens, des indicateurs de performance. L'utilisation des technologies de l'information doit permettre d'offrir une administration non-stop.

Une campagne d'information a été entreprise afin de mieux faire connaître le principe de la publicité des documents officiels et son impact sur la démocratie, elle vise à sensibiliser aussi bien le public que les personnes qui travaillent dans la fonction publique.

■ **Le programme " Public administration in the service of democracy "**

Ce programme constitue aujourd'hui une base de référence commune à toutes les administrations leur permettant de se moderniser et d'améliorer leurs relations avec les usagers. En plus des valeurs traditionnelles que sont la démocratie, le respect de la loi ou l'efficacité, les administrations doivent également veiller à la mise en œuvre des grands principes directeurs que sont : une administration ouverte au public, le citoyen au centre des préoccupations, une capacité d'adaptation en vue de l'amélioration constante de la qualité, le développement de la gestion par la performance ; l'utilisation exemplaire des nouvelles technologies ou encore la qualité réglementaire.

C'est l'Agence suédoise de gestion publique (**Statskontoret**) qui a été chargée de suivre la mise en place de ce programme d'action. Il a donné lieu à une expérimentation, par une vingtaine d'agences, des services de dialogue avec les usagers et des projets d'engagements de service (" **Service dialogues and service commitments** "). Cette initiation des agences au dialogue et aux engagements de services a été l'une des étapes du processus de meilleure prise en considération du public dans les services. Cette expérience a eu des effets positifs en termes de services, d'accès à l'information, de participation et de confiance, ce qui était l'objectif du gouvernement. La participation à cette expérimentation a permis de faire de la culture organisationnelle de certaines agences une culture plus axée sur l'usager.

Le succès de ces réformes engagées depuis vingt ans tient au fait qu'elles ont été soutenues par la population. Elles ont été fondées sur une vision claire des dirigeants alliée à une volonté de négocier et de passer les compromis nécessaires pour obtenir les résultats désirés.

mouvements populaires et surtout **un puissant mouvement ouvrier qui conduit dès 1917 à l'entrée de représentants sociaux-démocrates dans le gouvernement**. La Suède est connue pour avoir eu le plus long règne social-démocrate : le Parti social démocrate est resté au pouvoir de 1932 à 1976, puis de 1982 à 1991 et à nouveau depuis 1994.

Le système des partis a longtemps été d'une grande stabilité. De 1921 à 1988, cinq partis -sociaux-démocrates, communistes, modérés conservateurs, libéraux, centristes- se partageaient les sièges au parlement. Les élections de 1988 ont changé le paysage politique avec l'apparition des Verts suivis des Démocrates-chrétiens mettant en cause ainsi la traditionnelle stabilité du système.

L'expansion de l'industrie, extrêmement rapide au cours des années 1950 à 1970, a permis une amélioration considérable

du niveau de vie de la population. Dans les années 1970, sont apparus les premiers signes de grippage. La crise économique est devenue aiguë en 1992. La diminution de la production industrielle, le gonflement du secteur public et l'accroissement du chômage contribuèrent à creuser les déficits budgétaires et à augmenter la dette publique. Le gouvernement a donc lancé un vaste plan d'assainissement des finances publiques en combinant hausse d'impôts, mesures d'économie touchant tous les domaines y compris les avantages sociaux (allocations familiales, indemnités maladie ou chômage). L'objectif était aussi de contenir l'inflation, de rembourser une partie de la dette publique et de lutter contre le chômage.

Actuellement l'économie suédoise a retrouvé l'équilibre, les finances publiques sont excédentaires, la dette publique et le chômage ont fortement diminué. Le gouvernement a jugé possible de consentir à quelques allègements fiscaux et de rétablir des prestations supprimées dans les années d'austérité.

Quelques sites officiels suédois

Site officiel de la Suède

www.sweden.se

Site du gouvernement

www.sweden.gov.se

Site du parlement

www.riksdagen.se

Site de l'agence suédoise de gestion publique

www.statskontoret.se

Site officiel d'information sur les services publics

www.sverigedirekt.se

Site des Ombudsmans parlementaires

www.jo.se

Site de l'Ombudsman des consommateurs

www.ko.se

Site de l'Ombudsman contre la discrimination ethnique

www.do.se

Site de l'Ombudsman à l'égalité des chances

www.jamombud.se

Site de l'Ombudsman des enfants

www.bo.se

Site de l'Ombudsman des handicapés

www.ho.se

site de l'Ombudsman contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle

www.homo.se