

Conduire le Québec
dans une nouvelle voie de croissance
et de développement

Proposer une vision d'avenir

Décentralisation,
partenariat et imputabilité



Gestion des agences
dans quelques administrations de l'OCDE

Rapport réalisé par l'Observatoire de l'administration publique
de l'ÉNAP pour le Secrétariat du Conseil du trésor
Sous-secretariat à la réingénierie de l'État

Québec, 11 février 2004

Recentrer l'État sur ses missions essentielles

À la recherche d'une solution durable

Relever le défi de la connaissance
et de la compétence

Notre culture,
un tremplin capable de nous transporter

Notre premier souci
sera la qualité des services

Québec 



OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

E N A P

**SYNTHÈSE DE LA GESTION DES AGENCES DANS
QUELQUES ADMINISTRATIONS DE L'OCDE**

R A P P O R T F I N A L

**PRÉSENTÉ AU
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR
DIRECTION DE LA GESTION DE LA PERFORMANCE**

Québec
11 février 2004

AVANT-PROPOS

À la demande du Secrétariat du Conseil du trésor, L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP a reçu comme mandat de comparer la gestion des agences administratives dans sept administrations de l'OCDE.

Le rapport est constitué de fiches synthèses, une par administration, présentant l'information sur chacune des administrations. Un tableau synthèse complète les fiches individuelles. À ces sept fiches synthèses viennent s'ajouter deux fiches, l'une portant sur Indianapolis et l'autre portant sur les pays scandinaves.

Le rapport a été réalisé sous la supervision de monsieur Jacques Auger, coordonnateur à la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique, assisté de mesdames Marie-Helen Brisebois et Dolores Grossemy, agentes de recherche. A participé à la recherche, madame Anissa Caron, assistante de recherche. La mise en page finale du document et la correction ont été réalisées par madame Francine Sylvain.

Table des matières

Constats.....	1
Tableau synthèse – agences ou organismes de services	4
Australie.....	7
1. Mise en place des organismes de services	7
Historique d'implantation	7
Définition d'un organisme de services : Centrelink	7
2. Structure et mode de gestion : Centrelink.....	8
Mode de fonctionnement	8
Reddition de comptes.....	9
3. Cadre législatif.....	9
4. Ressources humaines	9
5. Ressources financières	10
6. La réforme de l'État australien	11
Conclusion	14
Bibliographie.....	15
Canada.....	16
1. Mise en place des organismes de services	16
Historique d'implantation	16
Définition des organismes de services au Canada	17
2. Structure et mode de gestion.....	18
Les organismes de services spéciaux - OSS	18
Critères retenus pour l'implantation des OSS.....	18
Mode de fonctionnement	18
Reddition de comptes.....	19
Gestion de la performance	19
Les organismes de services prévus par la loi	20
Mode de fonctionnement	20
Reddition de comptes et gestion de la performance	21
Les organismes de services ministériels	21
3. Cadre législatif.....	21
4. Ressources humaines	22
5. Ressources financières	23
Conclusion	23
Bibliographie.....	25
Annexe 1 : Diversification des modes de prestation des services	26
Annexe 2 : Liste des organismes de services spéciaux.....	28
Annexe 3 : Document-cadre - Organismes de services spéciaux	29
Annexe 4 : Plan d'entreprise - Organismes de services spéciaux.....	30
Annexe 5 : Structure de rétroaction	31

États-Unis.....	32
1. Mise en place d'un organisme de services.....	32
Historique d'implantation	32
Définition des organismes de services.....	34
2. Structure et mode de gestion.....	35
Critères de sélection des organismes de services.....	35
Implantation des agences	35
Mode de fonctionnement	36
Reddition de comptes.....	37
3. Cadre législatif.....	39
4. Ressources humaines	40
5. Ressources financières	40
Conclusion	41
Bibliographie.....	42
Nouvelle-Zélande.....	43
1. Mise en place des organismes de services	43
Historique d'implantation	43
2. Structure et mode de gestion.....	46
Critères de sélection.....	46
Mode de fonctionnement des entreprises d'État.....	46
Reddition de comptes des entreprises d'État	47
Mode de fonctionnement des organismes de la Couronne	47
Reddition de comptes des organismes de la Couronne.....	48
3. Cadre législatif.....	48
4. Ressources humaines	48
5. Ressources financières	50
Conclusion	51
Bibliographie.....	52
Annexe 1 : Éléments de comparaison.....	53
Pays-Bas.....	55
1. Mise en place d'un organisme de services.....	55
Historique d'implantation	55
La privatisation	56
La gestion propre	57
L'organisme administratif indépendant	57
L'agence.....	58
Définition des organismes de services.....	59
2. Structure et mode de gestion.....	59
Critères retenus pour l'implantation des organismes de services	59
Création d'un organisme administratif indépendant – ZBO.....	60
Mode de fonctionnement des ZBO	61
Reddition de comptes des ZBO	62
Création d'une agence.....	62
Mode de fonctionnement des agences	62

Reddition de comptes des agences.....	63
Gestion de la performance des agences	63
3. Cadre législatif.....	63
4. Ressources humaines	64
5. Ressources financières.....	65
Conclusion	65
Bibliographie.....	67
Annexe 1 : Projets de privatisation réalisés	68
Annexe 2 : Questions à se poser pour la détermination de l'autonomisation.....	69
Annexe 3 : Conditions à remplir pour l'obtention du statut d'agence.....	70
Annexe 4 : Liste des ministères et des agences associées	72
Royaume-Uni.....	73
1. Mise en place des organismes de services	73
Historique d'implantation	73
Définition des agences britanniques	74
2. Structures et modes de gestion.....	74
Critères retenus pour l'implantation des agences britanniques.....	74
Implantation utilisée.....	75
Mode de fonctionnement	76
Reddition de comptes.....	77
Gestion de la performance	78
3. Cadre législatif.....	79
4. Ressources humaines	79
5. Ressources financières.....	80
Conclusion et constats.....	80
Bibliographie.....	84
Suède.....	85
1. Mise en place des organismes de services	85
Historique d'implantation	85
Définition des organismes de services.....	86
2. Structure et mode de gestion.....	87
Mode de fonctionnement	87
Reddition de comptes.....	88
Gestion de la performance	89
3. Cadre législatif.....	89
4. Ressources humaines	89
5. Ressources financières.....	90
6. Administration locale et régionale.....	90
Conclusion	90
Bibliographie.....	92
Annexe 1 : Organigramme.....	93
Annexe 2 : Liste des 27 secteurs budgétaires en vigueur en Suède.....	94

Indianapolis.....	95
Bibliographie.....	98
Pays scandinaves.....	99
Les agences en Norvège.....	99
Les agences en Finlande	99
Les agences au Danemark.....	100

Constats

Structure

- Le nombre et la structure des organismes de services et des agences varient d'une administration à l'autre (de 1 organisme de services pour l'Australie à 300 organismes de services pour la Suède).
- Dans tous les organismes de services ou agences identifiés, on remarque une séparation entre les fonctions de prestation de services et celles d'élaboration de politiques.
- Les conditions préalables et nécessaires pour devenir un organisme de services ou une agence sont sensiblement les mêmes dans toutes les administrations :
 - être axé sur une clientèle externe ou interne bien identifiée;
 - effectuer des opérations qui peuvent être séparées de la fonction de planification;
 - détenir l'appui de la haute direction;
 - posséder une mission formulée de façon à ce qu'elle soit accessible au grand public;
 - offrir des services mesurables;
 - avoir un système de mesure de la performance établi ou en développement.
- Les gouvernements ont, selon le cas, développé différentes structures d'organismes de services ou d'agences.
 - Le premier type de structure se particularise par une intégration au ministère de tutelle. Ces organismes de services ou agences ont généralement une flexibilité de gestion qui permet une plus grande adaptation aux besoins des citoyens. On y retrouve les organismes suivants :
 - agences britanniques;
 - OSS, Canada;
 - PBO, Etats-Unis;
 - organismes de services de la Couronne, Nouvelle-Zélande;
 - agences, Pays-Bas.
 - Le deuxième type de structure n'est pas intégré à un ministère. Généralement, ces organismes de services ou agences ont toute liberté administrative et leur fonctionnement est associé au fonctionnement des entreprises privées. On y retrouve les organismes suivants :
 - organismes de services prévus par la loi, Canada;
 - ZBO, Pays-Bas;
 - entreprises d'État, Nouvelle-Zélande;
 - agences, Suède.

- Il ressort que tous les organismes de services ou agences ont néanmoins un minimum de liens avec les ministères afin d'assurer une liaison entre la fonction exécutive et la fonction opérationnelle.

Mode de gestion

- Les organismes de services ou agences profitent généralement d'un certain degré d'autonomie. Ce dernier est variable selon que l'organisme de services ou l'agence est intégré à son ministère de tutelle ou complètement à l'extérieur du ministère.

Reddition de comptes et Gestion de la performance

- Généralement, le responsable de l'agence est imputable au ministre du département ou ministère auquel il est affilié. Cependant, dans certains cas, il est imputable aux ministères avec lesquels l'organisme a passé des ententes de prestation de services (Centrelink en Australie).
- Le contrôle se fait par le dépôt de différents rapports. Ces rapports prennent la forme de :
 - entente contractuelle de performance qui contient les cibles à atteindre;
 - rapport annuel de performance dans lequel on retrouve les renseignements sur l'atteinte des objectifs;
 - rapport quinquennal qui permet de juger de la nécessité de maintenir l'organisme dans sa forme actuelle (Sunset Clause).
- Dans tous les cas, la gestion de la performance s'appuie sur la mise en place de mesures de la performance;

Cadre législatif

- Dans le cas des structures intégrées au ministère de tutelle, il n'y a généralement pas de loi constitutive.
- Les organismes de services ou agences qui ne sont pas intégrés à un ministère sont généralement créés par une loi constitutive.

Ressources humaines

- La modification des structures organisationnelles n'a pas nécessairement changé le statut des employés. C'est le cas pour les organismes de services suivants :
 - agences britanniques;
 - OSS, Canada;
 - PBO, Etats-Unis;
 - organismes de services de la Couronne, Nouvelle-Zélande.
- Lorsque les organismes de services ou agences sont créés par loi, les employés de ces organismes ne font généralement pas partie de la fonction publique.
- Les gestionnaires se voient octroyer une plus grande marge de manœuvre pour la gestion des ressources humaines.

- En contrepartie de cette marge de manœuvre, dans certains cas, par exemple aux États-Unis, le salaire du dirigeant de l'agence est basé sur l'atteinte des objectifs.
- Les postes de direction sont ouverts au secteur public comme au secteur privé.

Gestion financière

- L'utilisation de la comptabilité d'exercice est répandue dans les organismes de services ou agences alors que les ministères utilisent généralement la comptabilité de caisse.
- L'autofinancement complet n'est pas un critère de création d'un d'organisme de services.
- Le report des crédits ou des dépenses sur une période déterminée est l'une des latitudes accordées en matière de gestion financière.
- Le financement des différents organismes de services s'effectue généralement :
 - par le transfert de crédits;
 - par des ententes contractuelles pour des services avec les ministères ou organismes;
 - par un autofinancement partiel ou total.

Tableau synthèse – agences ou organismes de services

	Australie	Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Nom	Un organisme de services qui sert de « guichet unique » : Centrelink	- Organismes de services spéciaux (OSS) - Organismes de services prévus par la loi - Organismes de services ministériels	<i>Performance-based Organizations</i> (PBO)	- Entreprises d'État (<i>State Owned Enterprises</i>) - Organismes de la Couronne (<i>Crown Entities</i>)	- Les organismes administratifs indépendants (ZBO) - Les agences	Agences d'exécution « Executive Agencies »	Agences
Nombre	1 organisme 24 000 employés	En 2004 : - 17 OSS; - 3 organismes de services prévus par la loi; - 1 organisme de services ministériels.	4 organismes % d'effectifs limité, moins de 1 %	En 2004 : - 16 entreprises d'État (67 %) - 153 organismes de la Couronne (76 %)	ZBO (2002) : - 55 ZBO faisant partie de l'État - 77 ZBO indépendant - 207 ZBO de droit privé - Agences (2001) : - 23 agences	140 de tailles variables (allant de 30 agents à 60 000 agents) et employant 77% des fonctionnaires.	Plus de 300 98 % du total des effectifs de l'appareil gouvernemental
Structure et mode de gestion	<u>Dirigé par</u> Conseil d'administration et directeur exécutif <u>Pouvoirs</u> Mêmes pouvoirs que les m/o tels que définis par la loi <u>Responsabilité</u> Imputable envers les ministères qui achètent ses services <u>Attachement</u> N'est pas sous la tutelle des ministères contrats de services avec les ministères <u>Documents encadrant</u> Loi cadre, et accords-cadres <u>Rôle du ministère</u> Élaborer des politiques	OSS <u>Dirigé par</u> Président <u>Pouvoirs</u> Définis dans le document cadre <u>Responsabilité</u> Président imputable devant son sous-ministre <u>Attachement</u> Fait partie du ministère <u>Documents encadrant</u> Accords-cadres, plans d'entreprise, ententes de rendement <u>Rôle du ministère</u> Fixer, approuver les objectifs, priorités et orientations Déléguer les pouvoirs nécessaires au succès	<u>Dirigé par</u> Directeur exécutif <u>Pouvoirs</u> Définis par la loi et l'entente de services avec le ministère <u>Responsabilité</u> Directeur imputable devant le ministre, ministre imputable devant le Congrès <u>Attachement</u> Est sous la tutelle d'un ministère <u>Documents encadrant</u> Loi cadre qui fait office de contrat entre la PBO et son ministère <u>Rôle du ministère</u> Élaborer des politiques, établir les normes de performance	Entreprises d'État : <u>Dirigé par :</u> Conseil d'administration qui fonctionne comme une société privée <u>Pouvoirs :</u> Mêmes pouvoirs que l'entreprise privée <u>Responsabilité :</u> Imputable devant le Parlement <u>Attachement :</u> N'est pas sous la tutelle d'un ministère, mais relève d'un ministre <u>Documents encadrant :</u> Loi cadre et loi constitutive pour chaque organisme <u>Rôle du ministère :</u> Élabore les politiques	ZBO : <u>Dirigé par</u> Variable <u>Pouvoirs</u> Définis par la loi <u>Responsabilité</u> Imputable, à différent degré à leur ministère d'attache <u>Attachement</u> La loi constitutive de chaque ZBO définit son lien d'attachement <u>Documents encadrant</u> Loi cadre <u>Rôle du ministère</u> - Élaborer les politiques - Surveiller et évaluer les ZBO	<u>Dirigé par</u> Directeur <u>Pouvoirs</u> Définis par l'entente avec le ministère <u>Responsabilité</u> Imputable vis-à-vis du ministre <u>Attachement</u> Rattachée à un ministère de tutelle <u>Documents encadrant</u> Document cadre (framework document) <u>Rôle du ministère</u> Élaborer les politiques	<u>Dirigé par</u> Directeur général nommé <u>Pouvoirs</u> Mêmes pouvoirs que l'entreprise privée <u>Responsabilité</u> - Imputable devant le Parlement - Collabore avec le ministère pour uniformiser ses services aux politiques <u>Attachement</u> Liens de collaboration avec son ministère sectoriel <u>Documents encadrant</u> Lettres de mission <u>Rôle du ministère</u> Élaborer les politiques

	Australie	Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Structure et mode de gestion (suite)		Organismes de services prévus par la loi <u>Dirigé par</u> Directeur général <u>Pouvoirs</u> Définis par la loi constitutive de chaque organisme <u>Responsabilité</u> Imputable au ministre responsable <u>Attachement</u> La loi associe chaque organisme à un ministre <u>Document encadrant</u> Plan d'entreprise <u>Rôle du ministère</u> Ne sont rattachés à aucun ministère		Organismes de la Couronne : <u>Dirigé par</u> Conseil d'administration <u>Pouvoirs</u> Définis par la loi <u>Responsabilité</u> Imputable devant le ministre <u>Attachement</u> Rattaché à un ministère de tutelle <u>Documents encadrant</u> Loi constitutive pour chaque organisme <u>Rôle du ministère</u> Élaborer les politiques	Agences : <u>Dirigé par</u> Directeur <u>Pouvoirs</u> Déterminés par le contrat de gestion, concerne la gestion courante <u>Responsabilité</u> Responsable au ministre comme les autres unités du ministère <u>Attachement</u> Rattaché à un ministère de tutelle <u>Documents encadrant</u> Contrats de gestion <u>Rôle du ministère</u> -Élaborer les politiques, -Fixer la mission		
Reddition de comptes	Rapport financier à remettre aux ministères qui achètent ses services	OSS Rapport annuel à remettre au ministre Organismes de services prévus par la loi Rapport annuel de rendement, soumis au ministre et au Parlement, comprend un examen du Vérificateur général.	-Planification stratégique à faire valider par le ministère et le Congrès -Rapport de planification stratégique et rapport de rendement à remettre au ministère -Rapport de rendement quinquennal à présenter au ministère qui le présente au Congrès	Entreprises d'État : Rapport financier remis au Parlement Organismes de la Couronne : Varie d'un organisme à l'autre, est défini dans la législation propre à chacun	ZBO : Compte vérifié par le vérificateur et soumis au ministère d'attache Agences : Système de contrôle intégré à celui du ministère	Rapport d'activité remis au ministre de tutelle	Rapports annuels financiers et de performance

Synthèse de la gestion des agences dans quelques administrations de l'OCDE

	Australie	Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Cadre législatif	Loi cadre : <i>Commonwealth Services Delivery Agency Act</i> (1997) et accords-cadres avec les ministères qui achètent ses services	OSS Aucune loi Fonctionnent en vertu d'une entente écrite conclue avec le ministère Les pouvoirs particuliers se négocient à la pièce. Organismes de services prévus par la loi La loi constitutive qui définit le cadre de fonctionnement	Loi cadre : <i>Performance-based Organizations Bill</i> (1997), est rédigée à la manière d'un contrat à établir entre la PBO et son ministère	Entreprises d'État : <i>State Owned Enterprises Act</i> (1986) Organismes de la Couronne : <i>Public Finance Act</i> (1989) et loi adoptée pour chaque organisme créé	<i>Loi sur la comptabilité publique</i> régit les procédures de création de ces organismes ZBO : Loi spécifique à chacun Agences : Arrêté ministériel ou résolution	Aucune loi	Encadrée par la législation, mais pas créée par une loi
Ressources humaines	Les employés sont membres de la fonction publique	OSS Les employés demeurent des fonctionnaires Organismes de services prévus par la loi Les employés ne sont plus des fonctionnaires	Les employés sont membres de la fonction publique	Entreprises d'État : Les employés ne sont pas membres de la fonction publique Organismes de la Couronne : Les employés sont membres de la fonction publique	Les employés demeurent des fonctionnaires et pour le ZBO et pour les agences.	Les employés des agences restent des fonctionnaires (Civil Servant)	- La tâche du gouvernement ne consiste qu'à fixer des balises -Aucune fonction publique -Responsabilité des agences
Ressources financières	Autofinancement	OSS Autofinancement total ou partiel Crédits Fonds renouvelables Organismes de services prévus par la loi Autofinancement partiel Crédits	Transfert de crédits du ministère Autofinancement partiel selon les ententes Crédits	Entreprises d'État : Autofinancement Organismes de la Couronne : Crédits du ministère de tutelle selon l'entente négociée annuellement	ZBO : Crédits Autofinancement total ou partiel Agences : Autofinancement total ou partiel Crédits du ministère d'attache La structure dépend de l'année de création.	Autofinancement en partie Crédits des ministères Budget triennal négocié avec le ministère de rattachement	Crédits

Australie

Profil institutionnel et politique

Le Commonwealth de l'Australie est une monarchie parlementaire de type fédéral. Le chef d'État est la souveraine du Royaume-Uni, représentée par un gouverneur général. Ce dernier nomme un premier ministre lequel, avec les ministres, est responsable devant le Parlement.

Le pouvoir législatif est partagé entre la Chambre des représentants (148 membres) et le Sénat (76 membres). Les députés sont élus pour trois ans alors que les sénateurs sont élus selon un scrutin proportionnel pour trois ans (dans le cas des territoires) ou six ans (dans le cas des États).

L'Australie compte six États et trois territoires. Chaque État est régi par un gouverneur et dispose de son propre système législatif, judiciaire et exécutif. À l'exception de l'État du Queensland, tous les États comptent une Chambre haute et une Chambre basse. L'administration des États est assumée par un premier ministre et celle des territoires, par un ministre en chef.

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1. Mise en place des organismes de services

Historique d'implantation

En Australie, l'idée de séparer les fonctions opérationnelles des fonctions d'élaboration de politiques, dans certains ministères, et de créer des organisations entièrement vouées à la prestation de services provient d'un vaste mouvement de réformes de l'État, engendré depuis 1983. La logique de ces réformes tourne, principalement, autour des idées suivantes : il faut gérer plus efficacement la fonction publique, il est primordial d'assainir les finances publiques, il faut se tourner vers une gestion axée sur les résultats. Afin de concrétiser ces principes, le gouvernement australien a créé, en 1997, un organisme appelé Centrelink, voué exclusivement à la prestation de services aux citoyens. Celui-ci regroupe des services qui étaient auparavant distribués par une dizaine de ministères. En mettant sur pied cet organisme, le gouvernement avait un objec-

tif bien précis : créer un guichet unique, où pourraient s'adresser les citoyens.

Dans un premier temps, la présente étude porte un regard sur l'organisme Centrelink : ses fondements juridiques, son mode de fonctionnement. Par la suite, étant donné que la création de Centrelink découle directement des principes instaurés par la réforme de l'État, une section est consacrée à la présentation des principaux éléments constitutifs de cette réforme.

Définition d'un organisme de services : Centrelink

Soucieux de mettre sur pied un guichet unique de prestation de services à la disposition des citoyens, le gouvernement a créé, en 1997, un organisme de services appelé Centrelink. Les principes qui sous-tendent la création de ce guichet unique sont :

- faciliter l'accès des citoyens aux services gouvernementaux;
- améliorer la qualité des services offerts;

- accélérer les processus liés à la prestation de services, notamment en ce qui a trait à la prise de décision;
- gérer plus efficacement et de façon plus efficiente la fonction gouvernementale de prestation de services, et améliorer la qualité des services tout en réduisant les coûts.

Les services offerts par le guichet Centrelink touchent plusieurs domaines. En plus d'offrir des services d'information, l'organisme s'occupe du versement de diverses prestations et il permet aux citoyens d'obtenir des services gouvernementaux. En ce qui a trait à la diffusion d'information, Centrelink met à la disposition des citoyens : un site Web qui permet d'accéder à des services en ligne, un centre d'appels téléphoniques où les préposés offrent également un service de conseils sur divers sujets et, enfin, un centre d'information où les usagers peuvent se présenter en personne. L'organisme a accès à une base de données centrale sur ses usagers¹, ce qui facilite la consultation et permet d'accélérer le traitement des dossiers.

2. Structure et mode de gestion : Centrelink

Mode de fonctionnement

Tel que mentionné précédemment, Centrelink est un organisme dont la mission est de fournir aux citoyens un guichet unique où ils peuvent s'adresser pour l'obtention de services gouvernementaux. Il regroupe un certain nombre de services qui, auparavant, étaient distribués séparément par différents ministères. À ce jour, l'organisme a établi un partenariat avec les ministères suivants :

- Department of Family and Community Services;

- Department of Employment and Workplace Relations;
- Department of Transport and Regional Services;
- Department of Veterans' Affairs;
- Department of Health and Ageing;
- Department of Education, Science and Training;
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia;
- Department of Foreign Affairs and Trade;
- Department of Communication, Information Technology & the Arts;
- Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs.

Les partenariats s'établissent sur une base contractuelle. Il est important de noter que ce ne sont pas tous les services offerts par chacun de ces ministères qui ont été délégués à Centrelink. Ainsi, le ministère de la Santé est toujours responsable de la gestion des établissements de soins. Il a, par contre, transféré son service de prestations en cas d'invalidité. Il en est de même pour le ministère de l'Éducation, où seules les activités reliées à l'émission de prêts et de bourses aux étudiants ont été transférées à Centrelink.

Sur le plan de la structure, la direction de Centrelink est assurée par un conseil d'administration (dirigé par un président) et par un directeur exécutif (Chief Executive Officer) qui siège également sur le conseil d'administration. Le directeur exécutif est responsable de la gestion des ressources humaines de l'organisme et de la gestion des opérations. Le conseil d'administration a davantage un rôle de conseiller qu'un rôle de dirigeant. Un pouvoir est toutefois accordé au conseil quant au contrat du directeur exécutif. C'est ce dernier qui détermine son salaire et il a le pouvoir de mettre fin à son contrat.

¹ Centrelink offre des services aux citoyens et à divers organismes, publics ou privés.

Reddition de comptes

Les ministères qui confient à Centrelink la prestation de leurs services sont en droit d'établir leurs propres normes en matière de performance, que celui-ci doit s'engager à respecter. Ces normes doivent toutefois avoir préalablement été présentées par le ministre au conseil d'administration de Centrelink, pour qu'il puisse s'informer de l'impact de celles-ci sur les opérations de l'organisme. Ce dernier n'a pas de véritable droit de *veto* sur la question des normes de performance imposées. Cependant, tel qu'il en sera question ultérieurement lors de la présentation des principes de la réforme de l'État, la gestion publique s'effectue, en Australie, dans une idéologie de coopération et d'horizontalité. C'est pourquoi les ministères consultent l'organisme. Centrelink peut demander de réviser certaines normes si celles-ci nuisent à ses opérations. Chaque ministère établit son propre mode de reddition de comptes que l'organisme doit respecter. La loi officialisant la création de Centrelink indique que celui-ci doit présenter annuellement à chacun des ministères ayant acheté ses services un rapport financier de ses opérations. Toutes recommandations émises ou directives données par les ministères à l'organisme doivent apparaître dans ce rapport.

Dans une perspective d'accès à l'information et de transparence, Centrelink s'engage à fournir, sur demande, toute information relative à ses activités.

3. Cadre législatif

L'organisme de services Centrelink² a été créé en 1997, à la suite de l'adoption du *Commonwealth Services Delivery Agency Act*. Cette loi :

- établit les assises juridiques de l'organisme;
- définit ses fonctions, ses pouvoirs et ses responsabilités;
- identifie ses relations avec les autres ministères.

Centrelink est affilié au ministère de la Sécurité sociale qui est à l'origine de sa création. Il n'est toutefois pas sous la tutelle de ce ministère ni sous celle d'aucun autre. Il possède un statut d'entité indépendante au sein du gouvernement. Il doit rendre des comptes à tous les ministères qui achètent ses services.

Sur le plan des pouvoirs et responsabilités de chacun, les ministères ont la responsabilité d'assurer la liaison entre les politiques gouvernementales et l'organisme de services, de façon à conserver une cohérence entre les politiques et les programmes. Les ministères doivent informer l'organisme de tout changement en matière de politique. L'organisme de services, pour sa part, s'engage à respecter la logique des politiques gouvernementales, dans la poursuite de ses activités, de façon à garder le tout cohérent.

4. Ressources humaines

La réforme de l'administration publique australienne a instauré bon nombre de principes en matière de ressources humaines. Celle-ci a permis à tous les ministères et organismes gouvernementaux d'obtenir une plus grande autonomie et une flexibilité accrue dans la gestion du personnel. Ces principes s'appliquent à la gestion des ressources humaines de l'organisme Centrelink. Ils seront présentés à la section portant sur la réforme de l'État.

Le Conseil d'administration

La loi officialisant la mise sur pied de Centrelink prévoit la création d'un conseil d'administration (Board of Management).

² Centrelink est le nom donné au guichet de services. Ce nom n'apparaît pas dans le texte de loi, c'est le terme « agency » qui est utilisé pour désigner l'organisme.

Celui-ci est composé d'un président, du directeur exécutif de l'organisme (le Chief Executive Officer) et d'un minimum de quatre autres membres, dont deux qui ne font pas partie de la fonction publique, au sens où la loi le définit. À l'exception du directeur exécutif qui est nommé par le conseil d'administration, tous les autres membres du conseil sont nommés par le ministre, et ce, pour un mandat défini. Les fonctions du conseil d'administration sont les suivantes :

- déterminer les objectifs de l'organisme, ses priorités, ses politiques et ses stratégies;
- s'assurer que l'exercice de ses fonctions s'effectue de manière efficace et efficiente.

Le conseil d'administration de Centrelink a un pouvoir principal : celui d'effectuer toute action qui favorise l'atteinte de sa performance. Celle-ci guide donc toutes les actions que l'organisme entreprend. La loi permet également au conseil de déléguer ses pouvoirs au directeur exécutif ou à des employés. Une résolution doit alors être adoptée par celui-ci. L'employé qui se voit accorder des pouvoirs en vertu de cette clause doit cependant s'engager à respecter les politiques de l'organisme lors de l'exécution de ses activités.

Sur le plan de la rémunération, les membres du conseil d'administration reçoivent un salaire déterminé en vertu du *Remuneration Tribunal Act* (1973).

Le directeur exécutif

Le directeur exécutif de Centrelink (Chief Executive Officer) est nommé par le président du conseil d'administration, en accord avec le ministre de la Sécurité sociale. Il peut être affecté à ce poste sur une base permanente. Le conseil d'administration a toutefois le pouvoir de mettre fin à son contrat, s'il le juge nécessaire. Sa rémunération est déterminée par le conseil d'administration, par le biais d'un contrat

écrit. La rémunération doit respecter la loi (*Remuneration Tribunal Act*).

La loi ne mentionne pas s'il y a ou non possibilité de rémunération au rendement, pour le directeur exécutif et pour les employés.

Le directeur exécutif est responsable du contrôle des opérations de l'organisme. Il a la possibilité de déléguer certains pouvoirs à des employés. Ces derniers doivent se conformer, dans l'exercice de leurs fonctions, aux politiques de l'organisation.

Les employés

Les employés de Centrelink sont engagés en vertu du *Public Service Act* (1999). Ils relèvent du directeur exécutif. Les politiques de gestion des ressources humaines et les pouvoirs qui sont concédés à ce dernier en la matière sont les mêmes que ceux qui sont en vigueur dans les autres ministères et organismes. Ceux-ci seront présentés ultérieurement, dans la section traitant de la réforme de l'administration publique australienne.

Enfin, le directeur exécutif peut également engager des consultants. Les conditions d'embauche et de rémunération de ces derniers sont entièrement de sa responsabilité. Ces conditions sont similaires à celles du secteur privé.

5. Ressources financières

La particularité de l'organisme de services Centrelink réside dans le fait que, à la différence des autres ministères et organismes gouvernementaux, celui-ci n'est pas financé par les crédits fédéraux. Son financement s'effectue intégralement par les différents ministères qui achètent ses services. Les modalités relatives au financement font l'objet d'une entente entre le ministère concerné et l'organisme de services. Centrelink doit produire un rapport annuel de ses opérations et le présenter à chacun des ministères avec qui il a établi un partenariat.

Ce rapport agit également à titre de rapport financier.

6. La réforme de l'État australien

L'exemple de l'organisme Centrelink a ici été retenu étant donné qu'il s'agit de l'une des voies dans laquelle le gouvernement de l'Australie s'est engagé afin de répondre aux nouveaux défis liés à la modernisation de sa gestion publique. Dans l'optique de rendre la gestion de l'État plus efficace, plus efficiente et plus performante, le gouvernement a entrepris de mettre sur pied un guichet unique pour la prestation de services à ses citoyens. L'idée de mettre sur pied en Australie des organismes de services qui ressembleraient au modèle des agences du Royaume-Uni ne semble toutefois pas avoir été écartée. Plusieurs documents d'analyse portant sur la réforme de l'administration australienne y font référence. Ce n'est toutefois pas la voie que le pays a suivie jusqu'à maintenant. Les réalisations effectuées jusqu'ici consistent en la création du guichet Centrelink, au renforcement de l'autonomie de gestion des ministères et de leurs divisions³, et en l'ouverture à la privatisation de certains secteurs. Ceci dit, étant donné l'importance du contexte dans lequel s'inscrit la création de l'organisme Centrelink, il importe d'en présenter ici les grandes lignes.

Historique de la réforme

Les mouvements de réforme en Australie ont débuté en 1983, lorsque le chef du parti travailliste (Australian Labor Party) est entré au pouvoir. Il y est demeuré pendant 13 ans, soit jusqu'en 1996. Dès le début de

son mandat, le gouvernement Hawke a entrepris de réformer l'administration publique. La logique de ces réformes, telle que présentée précédemment, s'articule principalement autour des idées suivantes : gérer plus efficacement la fonction publique, assainir les finances publiques, se tourner vers une gestion axée sur les résultats.

Éléments de base de la réforme

En début de mandat, Hawke publie un livre blanc intitulé : *Reforming the Australian Public Service*, où il énonce les principaux objectifs que poursuit la réforme :

- rendre la gestion publique plus efficiente et plus efficace, en développant des processus budgétaires et réglementaires qui s'insèrent dans cette idée;
- encourager les gestionnaires et les ministres à procéder à une gestion axée sur les résultats, développer des outils de promotion, d'information et de gestion au service de ces gestionnaires;
- inciter les gestionnaires à porter un regard sur leurs décisions de gestion, se préoccuper des ressources que requièrent ces décisions, transformer les procédures et pratiques administratives actuelles suivant cette optique.

Il importe de mentionner que le programme de Hawke insiste sur l'importance de la coopération. Il en fait le fondement de sa réforme, tout en préconisant une approche non conflictuelle.

Encadrement de la réforme

Pour diriger et encadrer ces réformes, le gouvernement utilise deux leviers :

- la mise en place, en 1984, d'un programme d'amélioration de la gestion financière (Financial Management Improvement Program-FMIP);
- l'implantation d'un principe de planification : la planification corporative (Corporate Planning).

³ La réforme du gouvernement australien a entraîné la réduction du nombre de ministères. De 28 en 1987, ils sont aujourd'hui au nombre de 16. Des regroupements ont été effectués. Désormais, chacun des ministères comporte plusieurs divisions qui œuvrent dans des secteurs différents. À la suite de l'application des principes de la réforme, ces divisions ont pu bénéficier d'une plus grande autonomie de gestion.

Le programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) vise principalement à rendre la fonction publique :

- plus efficace, plus efficiente, plus équitable dans la gestion des ressources;
- axée davantage sur les besoins des citoyens;
- plus transparente, plus redevable aux ministres et au Parlement;
- axée davantage sur les résultats à atteindre et sur l'impact de ces derniers que sur la conformité aux règles et aux procédures;
- axée sur la performance, tributaire d'une politique de recrutement des cadres basée sur le mérite plutôt que sur l'ancienneté; il doit y avoir un lien entre la performance individuelle et la performance de l'unité administrative à laquelle le gestionnaire est rattaché;
- plus rationnelle dans la distribution des ressources, plus souple dans son mode de gestion, il faut établir des priorités et gérer en fonction de celles-ci.

Le FMIP donne naissance à un ensemble de nouveaux outils de gestion qui visent à implanter dans les organismes la stratégie proposée. Les actions des organismes doivent, dorénavant, se conformer aux directives suivantes :

- exiger des ministères et organismes la divulgation, dans leur rapport annuel, des objectifs de leur plan et le rendement obtenu;
- concevoir la structure des programmes de façon à ce qu'elle cadre avec les objectifs de ceux-ci;
- concevoir la structure des organisations en fonction des résultats visés, et non en fonction des processus internes;
- utiliser les nouvelles technologies de l'information pour répondre aux divers

besoins d'information et valoriser davantage la planification que le contrôle;

- intégrer un processus d'évaluation dans tout processus de gestion.

Le second levier de la réforme de Hawke, la planification corporative, vient en appui au FMIP. Les organismes doivent dorénavant concevoir la planification comme étant un processus cyclique. Ils élaborent des objectifs qui orientent leurs actions, mesurent les résultats obtenus et effectuent un retour sur les objectifs, ajustent ces derniers en conséquence et en déterminent de nouveaux. L'idée est de lier la stratégie d'un organisme à ses opérations. Ce processus est accompagné d'une obligation de reddition de comptes tout au long du cycle de planification.

Transformation du gouvernement

En 1987, Hawke procède à la transformation de l'appareil gouvernemental. Il effectue des regroupements et réduit ainsi le nombre de ministères de 28 à 18⁴. Il met également en place une structure à deux paliers : le premier correspondant au Cabinet, composé des 18 ministres responsables des ministères désormais regroupés, et le second correspondant à un regroupement des ministres subordonnés, non membres du Cabinet. Enfin, il instaure des procédures plus souples pour la nomination et la révocation des sous-ministres. Cette restructuration vise, d'une part, à améliorer l'efficacité et à effectuer des économies administratives et, d'autre part, à permettre aux ministres d'avoir un meilleur contrôle sur leur ministère.

Toujours dans cette vague de transformations de l'appareil gouvernemental, Hawke réduit la taille de la fonction publique (par la suppression de 3 000 postes, ce qui correspond à 2 % des effectifs). Il procède également à une décentralisation et à une certaine délégation de pouvoir en matière

⁴ Aujourd'hui, le gouvernement de l'Australie compte 16 ministères.

de gestion du personnel. Celles-ci s'effectuent de la façon suivante :

- les sous-ministres se voient accorder plus de pouvoir : ils acquièrent une plus grande responsabilité en matière de nomination, de reclassification, de promotion, de mutation, de déclassification, de création et de suppression de postes, de même qu'en matière de mesures disciplinaires;
- à l'échelle locale, les gestionnaires se voient accorder plus de pouvoirs en matière de dépenses et de gestion du personnel, notamment en ce qui concerne les promotions;
- les employés obtiennent désormais le droit d'en appeler d'une décision devant le Bureau de la protection et de l'examen du mérite (Merit Protection and Review Agency);
- les organismes centraux établissant des normes, les ministères et organismes deviennent responsables de l'interprétation et de l'application de celles-ci.

Enfin, toujours selon cette logique de rendre le gouvernement plus efficace et plus efficient, le ministère des Services administratifs (Department of Administrative Services-DAS) s'est doté d'une politique de facturation des services pour stimuler la concurrence et améliorer la qualité. Les notions de rentabilité et de concurrence, présentes dans le secteur privé, entrent en scène au sein du secteur public. L'importance de ces notions s'intensifiera avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de John Howard, en mars 1996.

En juin 1996, est annoncée, sous le gouvernement de Howard, une réforme importante sur le plan du statut de l'emploi : la réforme de la *Loi sur la fonction publique* (qui datait de 1922). Cette réforme vise essentiellement à faire bénéficier la fonction publique australienne d'une plus grande autonomie de gestion et de fournir davantage de flexi-

bilité au statut de l'emploi, tout en préservant l'éthique traditionnelle et en conservant un haut degré de responsabilité (imputabilité). En novembre 1996, un document de discussion s'adressant aux ministères intitulé *Towards a Best Practice Australian Public Service* est diffusé. Les points saillants de ce rapport sont les suivants :

- les dispositions concernant les conditions de travail dans la fonction publique doivent, dans la mesure du possible, s'appuyer sur celles qui sont en vigueur dans le secteur privé;
- il faut introduire davantage de flexibilité dans la façon dont le personnel est géré;
- les directeurs d'organismes doivent pouvoir être le plus autonome possible dans la gestion de leurs moyens financiers et humains;
- les directeurs d'organismes doivent rendre des comptes quant à la façon dont ils dirigent leur organisation;
- il doit y avoir diminution du nombre important de procédures d'origine législative et administrative, celles-ci imposant à l'administration publique des frais généraux trop élevés;
- l'idée d'une fonction publique australienne qui fonctionne comme un marché du travail unique qui se définit par des normes d'emploi communes n'est plus adaptée;
- les changements apportés doivent toutefois permettre de conserver l'éthique et les valeurs communes qui distinguent l'administration publique actuelle.

Entre juin 1997 et mars 1998, plusieurs propositions d'amendements à la *Loi sur la fonction publique* sont présentées. Le Sénat et le Parlement ont rencontré certaines difficultés lorsqu'il a été question de se mettre en accord sur tous les changements proposés. Néanmoins, plusieurs amendements sont entrés en vigueur en 1998.

Conclusion

Il ressort de l'analyse de l'administration australienne que la vague de réformes n'a pas amené l'État à scinder les fonctions d'élaboration de politiques et de prestation de services de la même façon que l'ont fait d'autres pays en créant des organismes de services. En Australie, une attention particulière a été portée sur l'amélioration de la performance de la fonction publique, et ce, pas uniquement dans le domaine de la prestation de services, mais bien pour l'ensemble des activités gouvernementales. Les principes de gestion de la performance, de gestion axée sur les résultats, d'efficacité et d'efficience sont au cœur des réformes qui ont transformé l'administration publique australienne au cours des deux dernières décennies. Il est à noter qu'une attention particulière a été portée à l'amélioration, pour l'ensemble de la fonction publique, de la gestion des ressources humaines. Le gouvernement accorde également une certaine importance aux concepts de rentabilité et de concurrence, notions qu'il souhaite adapter au secteur public. Dans cet ordre d'idées, il encourage le recours à la sous-traitance dans les ministères et organismes. Centrelink ne fait pas exception; il a sous-traité pour 1,7 million de dollars.

En ce qui concerne la prestation de services, tous les ministères et organismes qui, dans l'exécution de leurs fonctions, sont en contact avec le public doivent, depuis 1997, élaborer et présenter au premier ministre une charte de services. Celle-ci constitue un engagement de la part de l'organisation, celui de fournir à ses clients des services de qualité. La charte garantit l'établissement de normes spécifiques en matière de prestation de services. Celle-ci doit être élaborée en concertation avec les clients. Cette charte doit énoncer quelles sont les fonctions de l'organisation, préciser qui sont ses clients, énumérer ses normes de performance en regard des services qu'elle fournit et définir les procédures à suivre de même que les mécanismes de traitement en cas

de réclamation de la part des clients. Centrelink possède une charte de services à la clientèle.

Le guichet Centrelink regroupe bon nombre de services gouvernementaux mais, certes, il ne couvre pas, à ce jour, tous les domaines où le gouvernement offre des services à sa population. Le nombre de ministères qui ont délégué leur fonction de prestation de services à Centrelink a cependant augmenté depuis sa création en 1997. Parallèlement à ces réalisations, des actions de privatisation d'organismes gouvernementaux qui offrent des services à la population ont été entreprises, notamment dans le domaine des transports, des télécommunications, de l'énergie et de l'eau.

Bibliographie

AUSTRALIE (Page consultée le 2 janvier 2004). *Commonwealth Services Delivery Agency Act*, [en ligne], <http://scaleplus.law.gov.au/html/comact/9/5598/rtf/text0010.rtf>

AUSTRALIE (Page consultée le 22 décembre 2003). *Site officiel du gouvernement de l'Australie*, [en ligne], <http://www.fed.gov.au>

CENTRELINK (Page consultée le 27 décembre 2003). *Site officiel du guichet de services Centre-link*, [en ligne], <http://www.centrelink.gov.au>

LAFORTE, D. « Australie : une décennie de réformes », *Télescope*, vol. 3, n°3, septembre 1996, 16 p.

LAFORTE, D. « Australie : vers une fonction publique d'emploi? », *Télescope*, vol. 3, n°2, juillet 1997, 9 p.

LAFORTE, D, et R. GODIN. « Vers un nouveau profil de cadre en management public (Australie, Canada, France, Royaume-Uni) », *Télescope*, vol. 8, n°3, juin 2001, 11 p.

OCDE (Page consultée le 22 décembre 2003). *Évolutions dans le domaine de la gestion publique en Australie*, [en ligne], <http://www1.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98au-fr.htm>

O'FAIRCHEALLAIGH, C., J. WANNA et P. WELLER. *Public Sector Management in Australia: New Challenges, New Directions*, 2^e édition, South Melbourne, Macmillan Education Australia, 1999, 327 p.

TROSA, S. *Moderniser l'administration : comment font les autres? Approche comparative des stratégies de modernisation des administrations en France, au Royaume-Uni et en Australie*, Paris, Éditions d'Organisation, 1995, 316 p.

WELLER, P., et G. DAVIS. *New Ideas, Better Government*, Sydney (Australie), Allen & Unwin, 1996, 345 p.

ZIFCAK, S. *New Managerialism: Administrative reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham (Grande-Bretagne), Open University Press, 1994, 229 p.

Canada

Profil institutionnel et politique

Le Canada est une monarchie constitutionnelle de types parlementaire et fédéral. La reine du Royaume-Uni, en tant que chef d'État, est représentée par un gouverneur général nommé sur recommandation du premier ministre. Le gouverneur général nomme le premier ministre ainsi que, sous la recommandation de ce dernier, les ministres appelés à former le Cabinet, responsable devant la Chambre des communes.

Le pouvoir législatif au Canada repose entre les mains du Parlement fédéral, composé de la reine (représentée par le gouverneur général), d'un sénat (jusqu'à 104 membres nommés sur une base régionale) et une chambre des communes (301 députés élus au suffrage universel). Le mandat des députés du Parlement ne peut dépasser cinq ans.

Depuis 1999, le Canada compte dix provinces et trois territoires. Chaque province dispose d'un lieutenant-gouverneur ainsi que d'une assemblée législative monocamérale*. Le premier ministre de chaque province est choisi parmi les députés élus au suffrage universel pour un mandat ne dépassant pas cinq ans. Chaque province se subdivise à son tour en municipalités. Les territoires sont, pour leur part, gérés par des commissaires et un chef de gouvernement choisi par une assemblée législative monocamérale, élue pour quatre ans.

* Pouvoir législatif confié à une seule assemblée

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1. Mise en place des organismes de services

Historique d'implantation

En 1989, le premier ministre du Canada a lancé une initiative intitulée « Fonction publique 2000 ». Ce projet visait avant tout à renouveler la fonction publique au Canada.

Le projet FP 2000 n'est pas le premier projet de réforme sur la fonction publique à voir le jour. La Commission Glassco, dans les années soixante, s'est penchée sur la réduction des contrôles *ex ante* faits par le Conseil du trésor. « Laisser la gestion aux gestionnaires » est l'un des principes qui a marqué le dépôt du rapport. La Commission Lambert, à la fin des années soixante-dix, s'est aussi intéressée aux pouvoirs accordés à l'administration. En 1986, avec

l'initiative « Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels » (APRM), le gouvernement a tenté de modifier les modèles de contrôles centraux en place.

L'efficacité et l'excellence de la fonction publique étant devenues des enjeux majeurs de la nouvelle gestion publique, le projet FP 2000 avait pour objectif d'identifier et de présenter les mesures à prendre pour les atteindre. Cet énoncé de politique prévoyait donc que :

- le système gouvernemental d'embauche et d'administration du personnel serait simplifié et allégé au profit des gestionnaires et des employés;
- les contrôles administratifs centraux seraient réduits afin de laisser aux sous-ministres plus de latitude pour gérer leurs ministères et de les rendre plus distinctement imputables des résultats;

- le rôle des organismes centraux et des différents systèmes gouvernementaux d'administration du personnel et de contrôle administratif serait précisé et simplifié et;
- de nouveaux moyens seraient connus pour accroître l'efficacité et améliorer les méthodes d'exécution des programmes.

Dans la ligne de pensée de cette nouvelle gestion publique, avec comme principal objectif une efficacité accrue, le gouvernement a décidé :

- d'alléger les règles et l'obligation de faire rapport;
- de confier à chacun beaucoup plus de pouvoirs et de responsabilités;
- de corriger l'équilibre entre les organismes centraux et les ministères, entre les fonctions consultatives et la prestation de services, de façon à ce que ministères et organismes puissent veiller eux-mêmes à assurer les services aux Canadiens.

Pour arriver à ses fins, le gouvernement canadien s'est inspiré des pratiques en place dans les autres pays, particulièrement celles du Royaume-Uni, où les agences exécutives ont fait leurs preuves. Le Conseil du trésor est le maître d'œuvre des changements qui ont été mis en place à la suite de la présentation du document « Fonction publique 2000 », le tout, en collaboration avec le Cabinet du premier ministre.

Définition des organismes de services au Canada

Près de 15 ans plus tard, il existe au Canada divers modes de prestations de services⁵ dont trois types d'organismes de services qui s'approchent, du moins en partie, du concept des agences britanniques : les or-

ganismes de services spéciaux (OSS), les organismes de services prévus par la loi et les organismes de services ministériels.

Les **organismes de services spéciaux** sont des unités opérationnelles discrètes au sein des ministères, à qui une autonomie de gestion a été donnée en échange d'une plus grande responsabilité à l'égard des résultats.

Les **organismes de services prévus par la loi** représentent un nouveau type d'organisme distinct. Ils disposent d'une autonomie importante par rapport au contrôle ministériel en vue de fournir une prestation de services plus efficiente, plus efficace et mieux adaptée aux besoins. Il faut toutefois noter que ces organismes sont aussi appelés organismes de services dans certains documents du gouvernement fédéral et agences de services dans certains autres.

Présentement, le gouvernement fédéral compte :

- 17 OSS (organismes de services spéciaux);
- 3 organismes de services prévus par la loi;
- 1 organisme de services ministériels.

Ces organismes comportent des différences marquées. Pour chacun des points qui vont suivre, les types d'organismes, accompagnés de leurs caractéristiques respectives, seront présentés. Compte tenu qu'il n'existe qu'un seul organisme de services ministériels et que l'information à son sujet est peu abondante, seuls les renseignements pertinents sur sa structure seront présentés.

⁵ Un résumé des divers modes de prestations de services se retrouve à l'Annexe 1.

2. Structure et mode de gestion

Les organismes de services spéciaux - OSS

Le concept d'OSS vise à permettre de concilier les mesures de contrôle et d'évitement des risques avec le désir d'inviter l'innovation et de promouvoir l'initiative. Les OSS préconisent des valeurs comme l'innovation, l'accroissement des pouvoirs des employés qui traitent directement avec les clients, le service axé sur la clientèle, l'autoréglementation, la gestion améliorée des ressources humaines et la responsabilisation. Ces valeurs mèneront à une amélioration de l'efficacité des activités et de la qualité du service.

Critères retenus pour l'implantation des OSS

Les services les mieux placés pour revendiquer le statut d'OSS⁶ présentent les caractéristiques communes suivantes :

- ils s'occupent principalement de fournir des services internes ou externes (plutôt que des conseils en matière de politique à l'interne);
- ils peuvent rendre des comptes séparément dans leur ministère d'attache;
- ils peuvent élaborer des normes de rendement claires;
- ils constituent des sections distinctes d'assez bonne taille pour qu'on leur accorde une attention particulière;
- ils comptent des gestionnaires et des employés qui croient au modèle des OSS;
- ils n'ont pas besoin d'une forte présence ministérielle en tout temps.

⁶ La liste des OSS est placée à l'Annexe 2.

Implantation d'un OSS

Puisque la vie d'un OSS dépend en grande partie de l'accord cadre, le sous-ministre responsable est donc directement interpellé pour appuyer les démarches d'implantation d'un OSS. En fait, à moins que le président potentiel de l'OSS ne fasse lui-même les démarches, c'est une volonté du sous-ministre qui est habituellement à l'origine de la création ou non d'un OSS.

Pour donner au concept d'OSS un maximum de chances de réussite, le gouvernement canadien a jugé opportun de ne pas formuler une vision trop détaillée du cheminement d'implantation de ces organismes. Le Canada a plutôt décidé de laisser les OSS évoluer en fonction des situations auxquelles ils sont confrontés. Les principes d'implantation sont donc très souples, ils favorisent la méthode essais-erreurs. Toutefois, les organismes désirant obtenir le statut d'OSS doivent obligatoirement effectuer une analyse de rentabilité de leur projet.

Mode de fonctionnement⁷

Les OSS sont gérés par un président qui a tous les pouvoirs en ce qui concerne la gestion des activités courantes de son organisme, à condition qu'il respecte l'orientation stratégique contenue dans l'entente cadre. Il faut cependant noter, et c'est un aspect majeur, que les OSS continuent de faire partie de leur ministère d'attache, le président est donc imputable devant son sous-ministre ou sous-ministre adjoint. Le Bureau des passeports, par exemple, fait toujours partie du ministère des Affaires extérieures et du Commerce international.

Un conseil consultatif peut être mis en place, cette décision revient au ministre. Une autre structure pour conseiller les administrateurs des OSS peut aussi être prévue. Les accords-cadres, les plans d'entreprise et les ententes relatives au

⁷ Voir le schéma à l'Annexe 5.

rendement sont négociés et approuvés par les sous-ministres, au nom du ministre. Ce sont également eux qui sont responsables de fixer et d'approuver les objectifs, priorités et orientations stratégiques et de déléguer les pouvoirs nécessaires au succès de l'organisme.

La mise en place d'un OSS passe d'abord par la rédaction d'un document-cadre, aussi nommé charte ou constitution, qui fixe les bases des paramètres qui régissent son fonctionnement. C'est un accord détaillé entre le ministère, la direction de l'organisme et le Conseil du trésor. Ce document se divise en neuf sections et présente : la mission et les objectifs, la responsabilisation et les relations, la planification et l'établissement de rapports, les principes financiers, les ressources humaines, les autorisations, l'examen de la charte, la mesure et les indicateurs de rendement et l'amélioration du rendement. Le modèle utilisé pour élaborer le document-cadre se retrouve à l'Annexe 3.

Un second document est requis avant la création de l'OSS, il s'agit du plan d'entreprise. Il comporte les objectifs en matière de gestion des finances et de niveau du service, les ressources humaines et financières ainsi que les stratégies nécessaires à la réalisation de ces objectifs. L'Annexe 4 présente le plan global d'un modèle de plan d'entreprise.

La Charte constitue donc le fondement officiel de l'autonomie de l'OSS. Le plan d'entreprise, mis à jour chaque année, expose la façon dont l'organisme entend utiliser sa marge de manœuvre alors que le rapport annuel, présenté ultérieurement, rend compte de son rendement effectif par rapport aux objectifs précisés dans le plan d'entreprise.

Le Conseil du trésor, à qui sont soumis l'accord-cadre et le plan d'entreprise présentés plus tôt, est responsable de leur approbation. Les principes directeurs en fonction desquels l'OSS sera évalué, la marge

de manœuvre qui doit être accordée aux gestionnaires sont les aspects vérifiés par le CT. Des ajustements peuvent être apportés à ces documents. Ils se font conjointement par l'organisme et le ministère responsable et ils visent principalement à tenir compte de l'évolution de la situation de l'organisme. Ces deux documents sont également revus aux trois ans par le Conseil du trésor.

Reddition de comptes

Chaque année, l'OSS doit soumettre à son sous-ministre son rapport annuel, lequel est ensuite acheminé au Conseil du trésor. Ce rapport contient :

- les grands objectifs et les principales activités;
- les renseignements nécessaires à la compréhension des rapports et des comptes, y compris les objectifs fixés sur le plan financier et sur le plan des services;
- le rendement par rapport au plan d'entreprise, y compris les activités réalisées au cours de l'année écoulée et les résultats obtenus par rapport aux ressources affectées;
- les priorités générales en matière de gestion pour l'année à venir.

Gestion de la performance

Le gouvernement canadien emploie les termes « gestion du rendement » plutôt que « gestion de la performance ». Les mesures du rendement sont composées :

- des mesures financières;
- des mesures de la production;
- des mesures de l'efficience;
- des mesures de la qualité du service;
- des mesures de l'efficacité.

L'évaluation de l'organisme n'est pas faite uniquement sur la base des résultats atteints. Il est également important d'analyser

les résultats qui peuvent être attribués aux interventions de la direction ou aux diverses circonstances externes qui surviennent en cours d'exercice.

Les organismes de services prévus par la loi

Le gouvernement canadien s'est inspiré du modèle des agences exécutives britanniques pour modifier trois de ses organismes de services :

- Agence des douanes et du revenu du Canada;
- Agence Parcs Canada;
- Agence canadienne d'inspection des aliments.

Il est important de noter que plusieurs autres organismes portent, dans leur appellation, le nom Agence, comme l'Agence de formation du personnel de la Fonction Publique par exemple. Cependant, seuls ces trois organismes sont considérés comme des organismes de services prévus par la loi.

Comparativement aux OSS, ces organismes ne sont rattachés à aucun ministère. Ce sont des entités distinctes. Cependant, la loi associe chaque organisme à un ministre pour assurer les liens entre l'élaboration des politiques et la prestation des services.

La mise en place de ce type d'organisme vise avant tout à leur accorder une plus grande autonomie. Ils sont alors en meilleure position pour adapter et rationaliser leurs opérations, ce qui influe sur leur capacité à répondre aux besoins de leur clientèle tout en favorisant la prestation de services à moindre coût. Ces organismes ont, par ailleurs, la possibilité de nouer des partenariats avec les provinces. Les services offerts aux citoyens, par le biais de ces associations, sont d'autant plus efficaces.

Le passage du statut de ministère à celui d'organisme de services comporte cinq avantages :

- clarification des rôles et des responsabilités;
- réduction du chevauchement et du doublement;
- amélioration de la prestation des services;
- meilleure harmonisation fédérale-provinciales;
- imputabilité accrue envers le Parlement.

Comme pour les agences britanniques, le ministre d'attache de l'organisme demeure responsable de l'élaboration des politiques et l'organisme est chargé d'exécuter les programmes.

Mode de fonctionnement ⁸

Les organismes de services prévus par la loi sont dirigés par un directeur général qui rend des comptes au ministre responsable. Le ministre peut mettre en place un conseil, composé d'un nombre variable d'administrateurs. À l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le Conseil de direction est, entre autres, responsable :

- d'approuver les politiques de gestion concernant les activités administratives et les activités relatives aux ressources humaines;
- d'établir le mandat pour les négociations collectives et d'approuver les conventions collectives;
- d'approuver les normes de services et les objectifs de rendement;
- d'assurer la probité en ce qui a trait à l'utilisation et à l'attribution équitable des ressources;

⁸ Voir le schéma à l'Annexe 5.

- de promulguer des règlements administratifs pour régir les affaires de l'agence.

Un plan d'entreprise doit être préparé par les organismes de services prévus par la loi. Son contenu est similaire à celui des OSS. Un plan général annuel est aussi rédigé, soumis au ministre et déposé en Chambre. Ce plan contient habituellement les éléments suivants : les objectifs fixés pour la période couverte, les stratégies élaborées pour atteindre ces objectifs, le rendement prévu, le budget de fonctionnement ainsi que le budget d'immobilisation pour chaque année du plan.

Reddition de comptes et gestion de la performance

Le rapport annuel de rendement, soumis au ministre et au Parlement, comprend un examen du Vérificateur général. Les performances financières et opérationnelles réelles sont comparées aux cibles prévues par le plan général. Les différents documents sont considérés comme publics, tout citoyen peut, par le fait même, y avoir accès.

Les organismes de services ministériels

C'est le dernier des types d'organismes de services présentés. Actuellement, au Canada, il n'existe qu'un seul organisme de ce genre : le service météorologique du Canada.

Ces unités ou regroupements opérationnels au sein du ministère sont organisés dans le but précis de fournir des services aux clients du ministère. Ils fonctionnent à l'intérieur d'un cadre de gestion approuvé par le sous-ministre et le Conseil du trésor, mais peuvent représenter une partie plus importante de l'ensemble des activités du ministère qu'un OSS typique.

Ce qui se dégage de ce type de modèle, par rapport aux OSS, c'est le nombre d'activités exercées par l'organisme. Le

Bureau des passeports, un OSS, a comme unique fonction d'émettre des passeports. Le service météorologique, pour sa part, couvre une vaste gamme d'activités du ministère Environnement Canada : conditions maritimes, aériennes, qualité de l'air, etc.

3. Cadre législatif

Les organismes de services spéciaux - OSS

Les OSS ne sont pas des entités juridiques. Il n'est pas nécessaire d'adopter une loi pour créer les OSS. Ils fonctionnent en vertu d'une entente écrite conclue avec le ministère et adaptée à ses besoins. Cette entente, la charte, porte, entre autres, sur les résultats et les niveaux du service attendus, la marge de manœuvre qui a été accordée et les ressources qui seront mises à la disposition de l'OSS pour exécuter le travail. L'autonomie des OSS dépend en grande partie de la volonté de la haute direction du ministère d'attache.

Les pouvoirs particuliers des OSS se négocient à la pièce. Ces pouvoirs peuvent donc être très variés. Ils peuvent prendre la forme de pouvoirs accrus en ce qui concerne la passation de contrats de services ou de modalités de financement spéciales.

Les organismes de services prévus par la loi

Comme leur nom l'indique, ces organismes sont créés à la suite de l'adoption d'une loi pour gérer la prestation de services à l'intérieur du gouvernement fédéral. La loi constitutive définit le cadre de fonctionnement de l'organisme : son mandat, son système de régie, ses pouvoirs et ses obligations en matière de reddition de comptes.

De leur côté, les organismes ont le pouvoir législatif de conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux afin d'harmoniser la réglementation de l'industrie, que ce soit sous forme d'accord sur les normes

nationales ou de prestation partagée des services.

Ces organismes sont aussi responsables de leurs politiques et pratiques en matière d'administration et de gestion des biens. *L'Accord de libre-échange nord-américain* et *l'Accord sur le commerce extérieur* doivent être respectés. Le Conseil du trésor approuve les stratégies touchant ces pouvoirs administratifs, telles qu'elles sont décrites dans le plan d'entreprise.

4. Ressources humaines

Les organismes de services spéciaux - OSS

Les employés des OSS demeurent des fonctionnaires, ils continuent d'être représentés par leur syndicat. Ils ont toujours la possibilité d'être transférés ou de demander une mutation vers d'autres secteurs de la fonction publique. Leurs chances de promotion et de mutation restent les mêmes que celles des employés des ministères traditionnels.

La direction des OSS est tenue de se conformer aux lois qui régissent la fonction publique : la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et d'autres lois.

Cependant, deux OSS, Pétrole et gaz des Indiens du Canada et Placement épargne Canada, ont été désignés comme employeur distinct tout en demeurant dans leur ministère d'origine. Les employés, par le biais de leur syndicat, ont négocié et conclu une nouvelle convention collective. Ces échanges ont alors eu lieu entre le syndicat concerné et la direction de l'organisme, plutôt qu'avec le Conseil du trésor. Ces négociations ont entraîné la mise en place d'un nouveau régime de rémunération et de classification.

Les gestionnaires des OSS continuent d'être assujettis aux exigences des lois fon-

damentales régissant la fonction publique. Ces gestionnaires ne semblent pas avoir de pouvoirs particuliers en matière de gestion des ressources humaines. Le statut des employés n'étant pas modifié, les pouvoirs de la direction doivent être similaires à ceux dont disposent leurs équivalents dans les ministères.

Les organismes de services prévus par la loi

En matière de gestion des ressources humaines, la caractéristique principale des organismes de services prévus par la loi est son statut d'employeur distinct en vertu de la partie I de l'Annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Les dirigeants de ces organismes ont donc plein pouvoir en cette matière.

Les employés de ces organismes ne sont plus des fonctionnaires au même titre que les employés des OSS. Le personnel a tout de même accès aux autres emplois de la fonction publique au moyen des mutations, des nominations et des concours.

Les domaines de compétences des gestionnaires de ces organismes sont :

- la classification;
- la formation et le perfectionnement;
- les conditions d'emploi;
- les heures de travail;
- les récompenses et la reconnaissance du mérite;
- les mesures disciplinaires;
- la rétrogradation;
- la cessation d'emploi;
- les indemnités de déplacements.

Les trois organismes de services prévus par la loi ont sensiblement les mêmes pouvoirs. Ceux-ci sont contenus dans leur régime de gestion des ressources humaines. La Commission de la Fonction publique se réserve le droit d'examiner les principes de ce régime de gestion afin qu'il soit compatible avec celui en vigueur dans l'ensemble de la Fonction publique.

Les négociations de conventions collectives se font entre la direction de ces organismes et leurs syndicats. Cependant, la direction est tenue de consulter le Conseil du trésor avant d'entamer les négociations. Les régimes d'assurance collective et d'avantages sociaux sont sous l'établissement des organismes de services prévus par la loi.

Le plan d'entreprise, présenté à la section 2 du présent document, comprend l'énoncé des stratégies des organismes en matière de ressources humaines ainsi que leur effet sur le total des salaires et des avantages sociaux.

5. Ressources financières

Les organismes de services spéciaux (OSS)

La perception des recettes n'a jamais été une condition pour qu'un organisme devienne un OSS, et ce, malgré le fait que plusieurs d'entre eux aient une vocation commerciale et produisent ou mettent en marché des biens et des services dont ils recouvrent intégralement les coûts.

Les OSS sont financés à l'aide des crédits ou par le biais d'un fonds renouvelable. Selon les documents disponibles sur le site du SCT, actuellement les OSS sont également répartis entre le financement par allocation de crédits et celui par les fonds renouvelables (voir l'Annexe 1).

Cependant, ces organismes peuvent, dans une certaine mesure, s'autofinancer. Ils ont la possibilité de conserver leurs recettes d'exploitation, comme les frais des services par exemple.

Les organismes de services prévus par la loi

Malgré le statut plus indépendant de ces organismes, ceux-ci sont toujours tenus de se conformer à la *Loi sur la gestion des*

finances publiques. Ils ont, par contre, plus d'autonomie dans la gestion de leurs recettes d'exploitation.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada, par exemple, a le droit de conserver ses recettes d'exploitation, comme les frais perçus ou les sommes reçues lors des contrats pour la prestation de services aux provinces. Par contre, elle ne peut pas conserver les taxes, les impôts, les droits, les pénalités et les intérêts perçus dans le cadre de l'administration de ses programmes.

Les organismes ont une période de deux ans pour dépenser leurs crédits et recettes d'exploitation (sauf disposition contraire d'une loi de crédit).

Conclusion

Le Canada est considéré comme un modèle en matière de diversification des modes de prestation de services par d'autres gouvernements. L'Ontario, le Manitoba, la ville de Winnipeg, la Tanzanie, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande font partie des administrations qui ont fait évoluer leurs structures à l'aide des travaux faits ici en matière de DMPS.

Le nombre d'OSS varie continuellement. Les services de santé au travail et d'hygiène du milieu ont entièrement réintégré leur ministère en 2002. Le groupe Communication Canada a, pour sa part, été privatisé au milieu des années 1990. C'était l'un des OSS fondateurs. C'est à la suite de la réévaluation de la DMPS que ces organismes ont vu leur statut modifié.

Du côté des organismes de services prévus par la loi, aucune information ne mentionne la possibilité ou non que d'autres organismes obtiennent ce statut sous peu.

Tableau synthèse des organismes de services canadiens

	Organismes de services spéciaux	Organismes de services prévus par la loi (Agence)
Nombre	17	3
Dirigé par	Président et Conseil	Directeur et Conseil
Imputable	SM ou SMA	Ministre
Intégré à un ministère	Oui	Non
Législation	Pas de loi	Loi constitutive
Statut des employés	Fonctionnaires (majorité)	Ne font plus partie de la fonction publique
Financement	Crédits/fonds renouvelable	Crédits
Autofinancement	Utilisation des recettes d'exploitation	Utilisation des recettes d'exploitation
Structure	Attaché à un ministère	Indépendante, mais relevant d'un ministre
Loi	Pas de loi	Loi constitutive
Ressources humaines	Fonctionnaires Deux cas d'exception où l'OSS a obtenu le statut d'employeur distinct	Employeur distinct
Document de base	Entente-cadre	Loi
Document	Plan d'entreprise Rapport annuel	Plan d'entreprise Rapport annuel

Bibliographie

CANADA. AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS (page consultée le 5 décembre 2003). *Site de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, [en ligne], <http://www.inspection.gc.ca/francais/tocf.shtml>

CANADA. AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA. *Site de l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, [en ligne], <http://www.ccra-adrc.gc.ca/menu-f.html> (page consultée le 5 décembre 2003)

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (page consultée le 5 décembre 2003). *Site de la Loi sur les Douanes et le Revenu du Canada*, [en ligne], <http://lois.justice.gc.ca/fr/C-2.7/index.html>

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (page consultée le 5 décembre 2003). *Site de la Loi sur l'Agence Parcs Canada*, [en ligne], <http://lois.justice.gc.ca/fr/P-0.4/index.html>

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (page consultée le 5 décembre 2003). *Site de la Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, [en ligne], <http://lois.justice.gc.ca/fr/C-16.5/index.html>

CANADA. PARCS CANADA (page consultée le 5 décembre 2003). *Site de Parcs Canada*, [en ligne], http://www.pc.gc.ca/index_f.asp

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (page consultée le 5 décembre 2003). *Portée de la DMPS*, [en ligne], http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/soa_f.asp

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (page consultée le 9 décembre 2003). *Devenir un organisme de services spécial*, [en ligne], http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/TB_B4/bsoa-doss_f.asp

CANADA (1990). *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada*. Ottawa, Conseil du Trésor, 105 p. Publication officielle.

KERNAGHAN, K., B. Marson et S. BORINS (2000). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada. Monographie sur l'administration publique canadienne.

WILKINS, J.K. « La diversification des modes de prestation des services : considérations théoriques et pratiques », *Revue internationale des sciences administratives*, Québec, Montréal, vol. 69, n° 2, p. 197-218.

WRIGHT, D.J. (1995). *Organismes de services spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement*, Canada, Publications officielles, 92 p.

Annexe 1 : Diversification des modes de prestation des services⁹

La DMPS est un processus créatif et dynamique de restructuration du secteur public qui améliore la prestation des services aux clients en partageant les fonctions de gouvernance avec des individus, des associations communautaires et d'autres entités gouvernementales. Elle vise à renforcer la gouvernance et est conçue autour d'une éthique du service et de l'innovation.

La DMPS va de la réorganisation de base à la privatisation totale. Les options sont fonctions de l'autonomie (légale, structurelle, financière, en matière d'emploi) et de l'obligation de rendre des comptes (politique, processus, performance).

Le Secrétariat du Conseil du trésor du Canada distingue quatre groupes :

- a. Les ministères et départements gouvernementaux,
- b. Les organismes statutaires et semi-autonomes, (ce sont ces organisations qui sont à l'étude dans le présent document),
- c. Les partenariats et les contrats avec d'autres organisations,
- d. Les entités du secteur privé et bénévole.

Le Conseil du trésor a approuvé une nouvelle politique sur la DMPS, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2002 et destinée à aider les ministères à déterminer les stratégies et les options de prestation de services appropriées.

En plus des OSS et des agences de services (organismes de services prévus par la loi dans le texte) présentés dans le rapport, il existe au sein du gouvernement fédéral :

- 100 sociétés d'État (poste, télédiffusion),
- 132 fondations et entreprises corporations à gouvernance partagée (aéroports),
- de nombreux partenariats (ententes fédérale-provinciale),
- de nombreux contractants (soutien aux bases militaires),
- quelques prises en charge par les fonctionnaires (région de la capitale nationale),
- des privatisations facultatives (imprimerie).

Un test d'adaptabilité destiné à choisir l'option de DMPS appropriée se compose de six questions : l'intérêt général, le rôle de l'État, la conformité des compétences, le partenariat extérieur, les principes relatifs à la conduite des affaires et les moyens financiers. Le tableau de la page suivante illustre bien ce processus de questionnement.

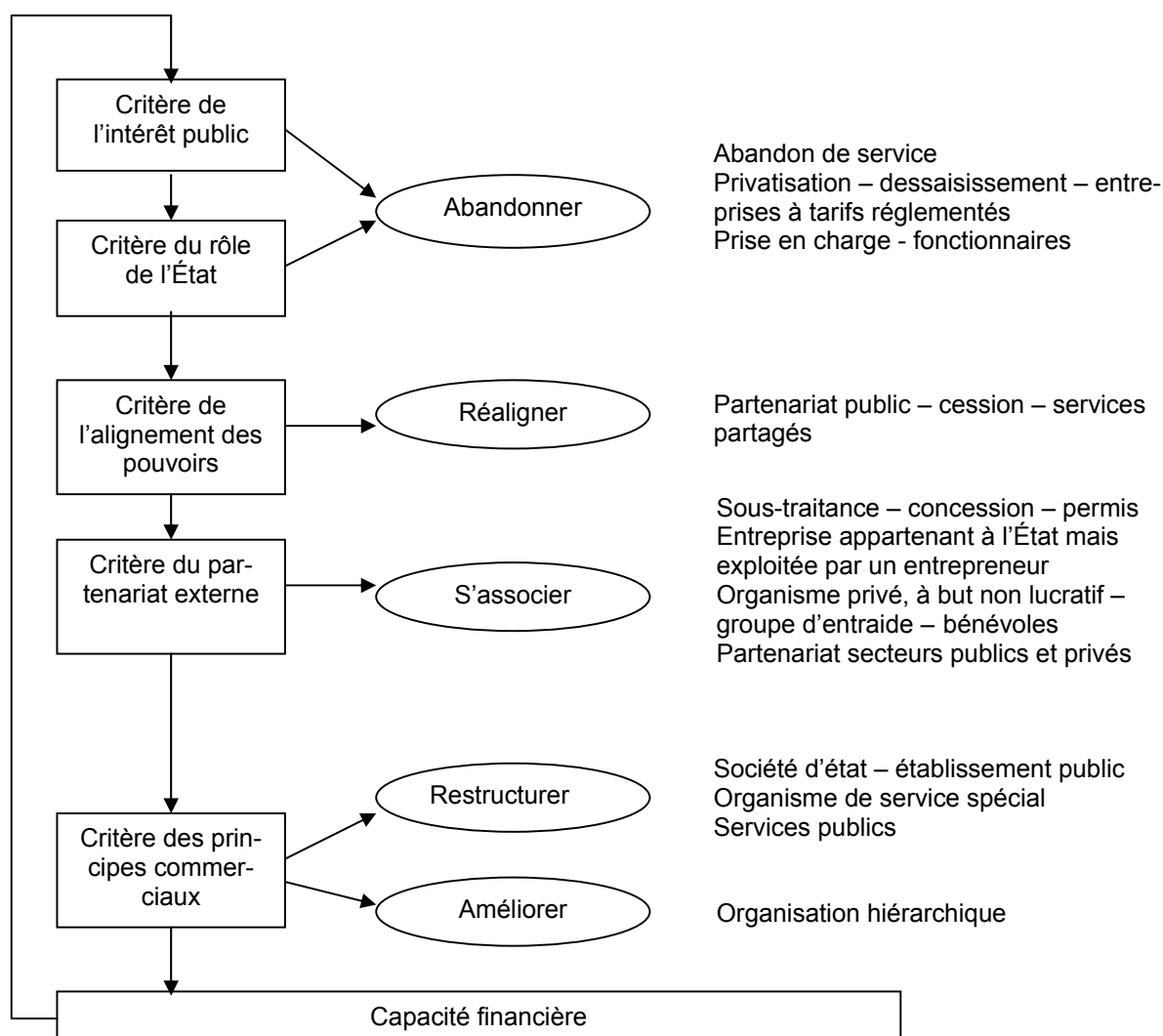
Enfin, la mise en place de la DMPS a permis d'identifier dix enseignements importants à retenir :

- respect de l'intégrité du cadre, du contexte et de la culture;
- alignement stratégique de la vision et de la politique;
- cultiver le leadership par le biais de champions locaux, de la société et du politique;
- constitution de l'équipe en tant qu'organisation virtuelle;
- développement de la capacité en tant que centre d'expertise;
- développement des relations sous forme d'un réseau d'échange de pratiques;

⁹ Wilkins, J.K. (2003). *La diversification des modes de prestation des services : considérations théoriques et pratiques*.

- intégration du système et du processus dans les pratiques générales;
- renforcer l'obligation de rendre des comptes au moyen de résultats, de bilans et d'apprentissages;
- institutionnalisation de la reconnaissance sous forme de festivités, de récompenses et de mesures stimulantes;
- modéliser l'esprit d'entreprise dans l'innovation et la gestion du risque.

Options possibles en matière de diversification des modes de prestation de services



Annexe 2 : Liste des organismes de services spéciaux

OSS	Ministère hôte	Approbation	Financement
Bureau des passeports	MAECI	Avril 1990	Fonds renouvelable
Agence de formation du personnel de la Fonction publique	CFP	Avril 1990	Fonds renouvelable
Agence gouvernementale de consultation et de vérification	TPSGC	Avril 1990	Fonds renouvelable
CORCAN	Solliciteur général	Février 1992	Fonds renouvelable
Direction générale de la propriété intellectuelle du Canada	Industrie Canada	Mai 1992	Fonds renouvelable
Réseau canadien d'information sur le patrimoine	Patrimoine canadien	Juillet 1992	Crédits
Institut canadien de conservation	Patrimoine canadien	Novembre 1992	Crédits
Agence canadienne du pari mutuel(Service des hippodromes)	Agriculture	Novembre 1992	Fonds renouvelable
Pétrole et gaz des Indiens du Canada ¹⁰	Affaires indiennes et du Nord	Mars 1993	Crédits
Bureau des ressources physiques (Direction générale des biens)	MAECI	Juillet 1993	Crédits
Bureau de la traduction	TPSGC	Février 1995	Fonds renouvelable
Placements Épargne Canada ¹¹	Finances	Août 1995	Crédits
Organisme du logement au sein des Forces canadiennes	MDN	Octobre 1995	Crédits
Mesures Canada	Industrie Canada	Août 1996	Crédits
Partenariat technologique Canada	Industrie Canada	Décembre 1996	Crédits
Surintendant des faillites	Industrie Canada	Février 1997	Crédits
Recherche et développement pour la défense du Canada	MDN	Juillet 2000	Crédits

N'est plus un OSS

Commission canadienne des grains	Agriculture	Juillet 1992	Fonds renouvelable
----------------------------------	-------------	--------------	--------------------

¹⁰ L'un des deux organismes qui ont obtenu le statut d'employeur distinct.

¹¹ L'un des deux organismes qui ont obtenu le statut d'employeur distinct.

Annexe 3 : Document-cadre - Organismes de services spéciaux

Préambule

1. Mission et objectifs

- Mission
- Objectifs
- Objectifs stratégiques
- Principes d'exploitation
- Objectifs opérationnels
- Services
- Marchés
- Régions géographiques visées

2. Responsabilisation et relations

- Responsabilité du sous-ministre et du ministre
- Administrateur en chef/PDG
- Responsabilité envers la clientèle
- Relations avec les organismes centraux et les organismes de services communs
- Pouvoirs délégués
- Relations avec le ministère
- Relations avec le conseil consultatif

3. Planification et établissement de rapports

- Cadre
- Plan annuel d'entreprise
- Rapport annuel

4. Principes financiers

- Comptabilité
- Fonds renouvelable
- Crédits
- Politique en matière de frais
- Vérification et évaluation
- Accès à des fonds

5. Ressources humaines

- Niveau de ressources humaines
- Dotations et classification

6. Autorisations

- Autorisations initiales
- Autorisations supplémentaires

7. Examen de la charte

8. Mesure et indicateurs du rendement

9. Amélioration du rendement

Annexe 4 : Plan d'entreprise - Organismes de services spéciaux

Analyse de la situation

- Mission et mandat
- Organisation
- Évaluation environnementale
- Clientèle actuelle, situation des marchés et concurrents
- Niveaux des services
- Finances
- Ressources humaines
- Évaluation stratégique
- Questions relatives à la prestation des services et opérations

Objectifs et cibles de rendement

- Buts et objectifs précis et mesurables pour un an
- Engagements sur le plan des services et sur le plan financier
- Objectifs quinquennaux à long terme

Stratégie

- Principales hypothèses
- Nouveaux débouchés et stratégies
- Structure de taux et de frais proposée
- Nouveaux produits et services

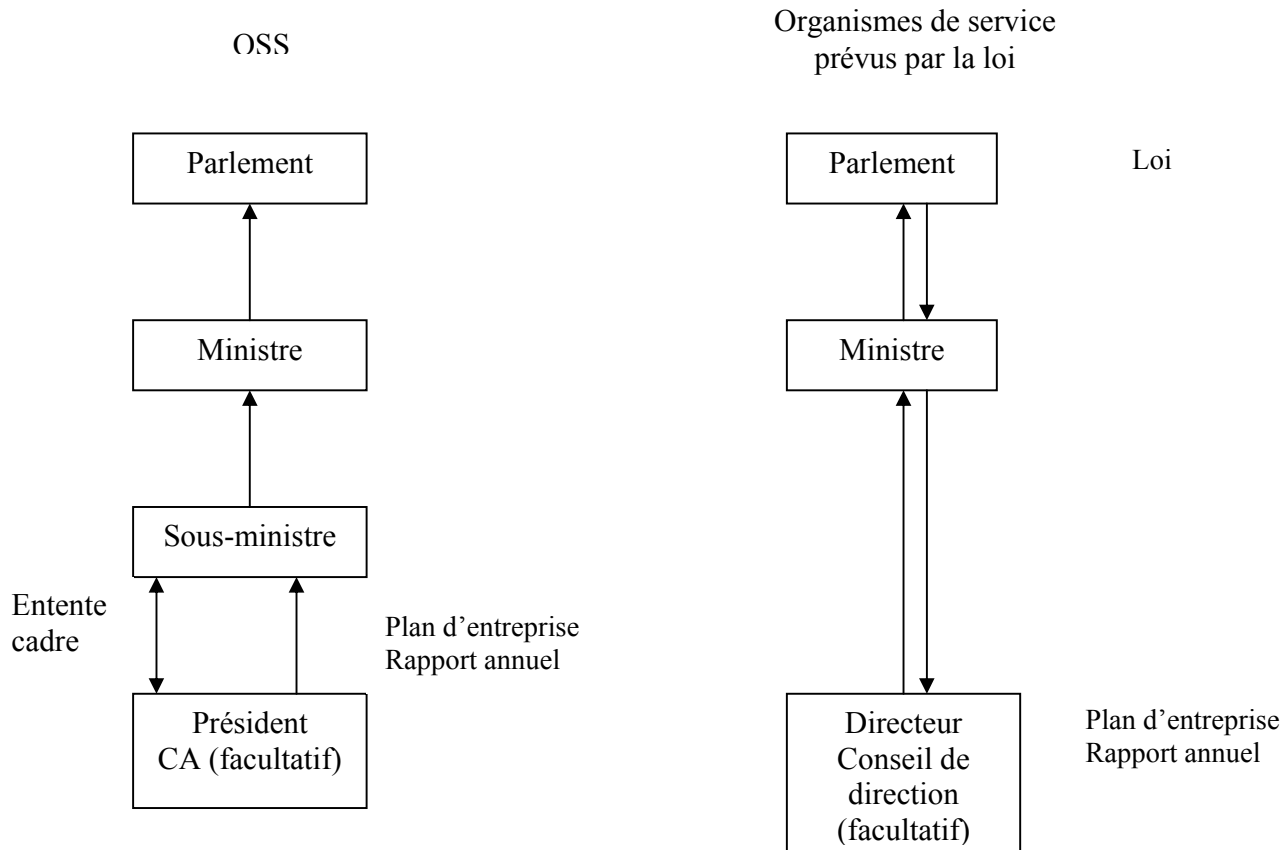
Plans particuliers

- Pour chaque gamme de produits et services
- États financiers et autres

Exigences

- Capacité de respecter les objectifs fixés dans les plans
- Changements apportés au mandat
- Lien proposé avec le ministère d'attache

Annexe 5 : Structure de rétroaction



États-Unis

Profil institutionnel et politique

Les États-Unis constituent une république fédérale de type présidentiel. Le Président, qui est le chef de l'État, est élu pour quatre ans par un ensemble de représentants (grands électeurs) directement élus dans chaque État. Le Président nomme les autres membres de l'Exécutif avec le consentement du Congrès.

Le pouvoir législatif fédéral appartient à un congrès bicaméral, qui inclut le Sénat (100 membres élus pour six ans) et la Chambre des représentants. Cette dernière compte 435 membres élus au suffrage universel à tous les deux ans.

Les États-Unis comptent 50 États ainsi que le District de Columbia. Chacun des États est dirigé par un gouvernement comptant un exécutif à la tête duquel se trouvent un gouverneur et une assemblée législative bicamérale (à l'exception du Nebraska). Le District de Columbia est pour sa part administré par un maire élu et un Conseil municipal.

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1. Mise en place d'un organisme de services

Historique d'implantation

Aux États-Unis, la création d'organismes de services s'inscrit dans un vaste courant de réformes destinées à améliorer l'administration publique. Ces réformes ont débuté il y a une quarantaine d'années. Parmi les actions entreprises, il faut mentionner le Planning Programming Budgeting System du président Kennedy, les travaux de l'Office of Management and Budget sur le contrôle budgétaire, de même que l'adoption de deux lois sous l'administration Clinton (*Omnibus Budget Reconciliation Act* en 1981 et *Federalism Initiative Act* en 1982).

Ce n'est toutefois qu'en 1993 qu'il y a prise de conscience de l'ampleur de la crise budgétaire qui sévit aux États-Unis et de l'urgence de réviser les structures existantes afin d'éliminer les éléments à la source de cette crise. Clinton entre au pouvoir en

novembre 1992. En mars 1993, il met sur pied la National Performance Review, une commission chargée d'effectuer un examen du gouvernement fédéral et d'émettre des recommandations quant aux transformations qui s'imposent. Il confie au vice-président Al Gore le mandat de présider cette étude et de lui présenter un rapport dans les six mois qui suivent. Gore réunit alors une équipe constituée d'employés fédéraux expérimentés et provenant de divers secteurs au sein de la fonction publique.

Le 7 septembre 1993, Gore présente les résultats de cette étude dans un rapport intitulé « Creating a Government That Works Better and Cost Less ». La conclusion est la suivante : il faut « réinventer » le gouvernement pour le rendre plus performant. Ce rapport constituera le véritable point de départ de la réforme de l'administration publique américaine.

Les propos tenus dans la préface du rapport de Gore présentent l'essence de la réforme :

We can no longer afford to pay more for--and get less from--our government. The answer for every problem

cannot always be another program or more money. It is time to radically change the way the government operates--to shift from top-down bureaucracy to entrepreneurial government that empowers citizens and communities to change our country from the bottom up¹².

Il est alors question de procéder à des changements de grande envergure, de transformer la structure même du gouvernement afin de le réorienter plus adéquatement. Le rapport contient 384 recommandations et 1 250 actions à entreprendre dans l'optique de ces transformations. Essentiellement, les recommandations émises sont les suivantes :

- réduire la bureaucratie gouvernementale : s'inspirer du modèle des entreprises, passer d'un système axé sur la conformité aux règles et aux procédures à un système axé sur l'atteinte de résultats;
- donner aux employés les moyens d'atteindre les résultats fixés en élargissant leur marge de manœuvre;
- accorder la priorité aux clients et mettre l'emphase sur le service à la clientèle, renforcer le pouvoir du citoyen;
- revenir à l'essentiel quant au rôle de l'État : revoir l'utilité de certains programmes devenus inadaptés, voire inadéquats, et éliminer ces programmes, réduire certaines lourdeurs administratives coûteuses et non utiles, offrir des programmes publics adaptés à la réalité actuelle et aux besoins des consommateurs.

Les actions à entreprendre pour initier ces changements tournent autour de trois idées principales : mettre l'emphase sur les résultats à atteindre (*outcomes*), sur le service à la clientèle et sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. De façon plus spécifique, les principales actions propo-

sées dans le rapport de Gore sont les suivantes :

- amener toutes les organisations gouvernementales à se définir une mission et accorder une importance primordiale à celle-ci dans la planification des activités de l'organisation;
- orienter davantage les actions du gouvernement de façon à être plus efficace;
- déléguer davantage de pouvoirs et de responsabilités de façon à réduire la bureaucratie gouvernementale;
- remplacer certaines réglementations par des incitatifs (« inciter à » au lieu de « prescrire »);
- élaborer des budgets basés sur des résultats;
- exposer les opérations des organisations gouvernementales à la concurrence;
- favoriser la recherche de solutions orientées vers le marché à l'instar de solutions administratives;
- utiliser le degré de satisfaction de la clientèle comme mesure de la performance.

À la suite du dépôt du rapport de Gore, la réforme s'est amorcée. Deux projets de lois ont été adoptés : le *Government Performance and Result Act* (1993), et le *Government Management Reform Act* (1994). Ces lois servent de fondement à la réforme qui s'est concrétisée en trois phases : la première, en 1993, a insisté sur l'amélioration de la gestion et de l'administration, la deuxième, en 1994, s'est penchée sur le rôle de l'État et enfin la troisième, en 1997, s'est intéressée de façon plus spécifique à la gestion de la performance. L'émergence des organismes de services aux États-Unis est liée à la troisième phase de la réforme. Ces organisations sont directement liées à la gestion de la performance.

¹² Al Gore (1993).

Définition des organismes de services

Aux États-Unis, les organismes de services portent le nom de Performance-Based Organizations (PBO). Le concept de PBO a été introduit lors du discours présentant le rapport du National Performance Review, prononcé par Al Gore en mars 1996, devant le National Press Club. Dans ce discours, Gore propose des avenues à explorer pour permettre aux organisations de faire face à la nouvelle réalité qu'entraîne la réforme. Dans cet ordre d'idées, en s'inspirant du modèle des agences britanniques, il propose la création d'organisations gouvernementales dont la gestion sera axée sur la performance. En 1997, le *Performance-Based Organizations Bill* officialise la création des PBO et établit ses fondements juridiques.

Le concept de PBO établit une distinction entre deux fonctions gouvernementales : la prestation de services et l'élaboration de politiques. Les PBO sont des unités organisationnelles qui ont pour fonction première la prestation de services. Le concept de performance se trouve au cœur du fonctionnement de ces organisations. Ces dernières se donnent un mandat bien précis : la gestion par résultats. Elles se définissent une mission précise et orientent toutes leurs actions vers celle-ci, elles identifient les résultats visés et en mesurent leur atteinte. Ce cadre de gestion est imposé à ces organisations, elles doivent par conséquent s'y conformer rigoureusement.

Les PBO se voient également imposer une solide obligation de transparence et de reddition de comptes. Elles s'insèrent dans un cadre rigide sur le plan de l'imputabilité et de la performance toutefois, elles bénéficient d'une grande autonomie d'action sur le plan de la gestion, ce qui leur permet d'adapter leurs activités en fonction de leurs propres besoins et ainsi, de répondre plus adéquatement à leur mission. En effet, le succès des Performance-Based Organizations se veut lié à cette possibilité qu'ont

ces organisations de créer leur propre design organisationnel de façon à ce que celui-ci vienne en appui direct à la mission de l'organisation et qu'il soit compatible avec la culture organisationnelle propre à cette même organisation.

Les motifs évoqués pour justifier la création de PBO sont les suivants :

- il est impératif de maintenir la qualité de la prestation de services même dans les périodes où le budget est restreint;
- il faut administrer plus efficacement l'argent des contribuables;
- les consommateurs ont des besoins auxquels le gouvernement a le mandat de répondre;
- le gouvernement fédéral souhaite créer une structure de gestion semblable à celle des entreprises;
- il faut pouvoir récompenser individuellement les employés qui contribuent à améliorer la performance de leur organisation¹³;
- il faut donner une plus grande flexibilité administrative et législative aux organisations, et ainsi éliminer les contraintes qui font obstacle à l'amélioration de leur performance.

¹³ Il en sera question ultérieurement dans la section portant sur la direction des PBO.

Nombre d'agences et champs d'intervention

Lors du dépôt du projet de loi sur la création des PBO (*Performance-Based Organizations Bill*) en 1997, plusieurs projets¹⁴ de création de PBO étaient sous étude. Toutefois, pour l'heure, seules cinq PBO ont vu le jour:

- St-Lawrence Seaway Development Corporation (1997);
- Department's Student Financial Aid (1998);
- Patent and Trademark Office (PTO) (2000);
- Air Traffic Performance-Based Organization (2000);
- Defense Commissary Agency¹⁵.

Les champs d'intervention couverts sont donc l'éducation, le commerce, la défense et le transport (maritime et aérien).

2. Structure et mode de gestion

Critères de sélection des organismes de services

Plusieurs activités liées à un mode de gestion axé sur les résultats sont en voie de devenir des modèles dans toutes les agences gouvernementales américaines¹⁶: la planification stratégique, la définition d'objectifs, la mesure des résultats, etc. Cependant, certains éléments demeurent spécifiques à la mise sur pied des PBO. En

¹⁴ Ces projets étaient au nombre de 10. Parmi eux se trouvait le projet concernant la St-Lawrence Seaway Development Corporation et le Department's Student Financial Aid qui a servi de guide lors de la rédaction du projet de loi. Les autres projets de création de PBO couvrent les domaines suivants: le commerce, la défense, le trésor, le développement urbain et les services de gestion financière aux particuliers.

¹⁵ La transformation de cette agence est toujours sous étude.

¹⁶ Tel que prescrit par le *Government Performance and Result Act*, en 1993.

effet, pour être admissibles à une éventuelle transformation en PBO, les organisations gouvernementales doivent rencontrer certaines conditions. Dans cet ordre d'idées, les critères de sélection suivants doivent obligatoirement être remplis:

- être axés davantage sur une clientèle externe qu'interne au gouvernement;
- effectuer des opérations qui peuvent être séparées de la fonction d'élaboration des politiques (donc essentiellement occuper une fonction de prestation de services);
- détenir l'appui de la haute direction de l'agence ou du département auquel l'organisation est actuellement affiliée;
- obtenir un budget correspondant aux besoins opérationnels, mais sans nécessairement devoir être autosuffisant;
- posséder une mission claire, bien définie et formulée de façon à ce qu'elle soit accessible au grand public;
- offrir des services mesurables;
- avoir un système de mesure de la performance établi ou en développement.

Implantation des agences

La transformation d'une organisation en PBO doit faire l'objet d'un projet de loi. Le département auquel la future PBO est affiliée doit la soutenir, tout au long du processus d'implantation. Le secrétaire du département et la direction de la PBO demeureront liés, notamment par le biais du processus de reddition de comptes, lorsque la nouvelle organisation sera créée.

Pour devenir une PBO, il faut d'abord avoir été identifié comme étant un candidat potentiel par les membres du President's Management Council¹⁷. Par la suite, pour cha-

¹⁷ Le President's Management Council a été mis sur pied par le président, en 1993, pour l'assister dans l'implantation de la réforme administrative au sein de la branche exécutive du gouvernement. Ce conseil

cune des candidatures, une équipe de transition (Conversion Team) est formée. Celle-ci est constituée de représentants de l'organisation candidate, de représentants du département auquel elle est affiliée, de membres de l'Office of Management and Budget (OMB) et de membres de la National Performance Review (NPR). Ces équipes ont le rôle suivant :

- elles travaillent au développement des premiers documents relatifs à la gestion des PBO (governing documents), elles préparent les documents-cadres.
- elles assurent la formation des différentes personnes impliquées (employés, syndicats, personnel du Congrès, groupes d'intérêts).
- elles travaillent à l'identification des obstacles au changement et au développement de stratégies permettant de les outrepasser.

En bref, comme leur nom l'indique, les *Conversion Teams* ont pour mandat de faciliter la transition.

Mode de fonctionnement

Tel que présenté précédemment, la création de PBO vient concrétiser l'idée qu'il est possible de séparer, au sein des départements de l'administration publique américaine, la fonction opérationnelle (prestation de services) de la fonction d'élaboration des politiques. En se détachant du département responsable de l'élaboration des politiques, les PBO peuvent se concentrer sur un seul mandat : offrir des services.

La notion de performance sera liée à cette prestation de services (rendement en matière de productivité, satisfaction de la clien-

tèle, réduction des coûts d'opération, etc). Il faut cependant noter que même si, en devenant une PBO, l'organisation se sépare de la fonction d'élaboration des politiques, fonction qui demeure le propre du département, celle-ci demeure tout de même affiliée à cette fonction, étant donné la forte imputabilité qu'on lui impose. Ceci s'explique par le fait qu'il est impératif qu'il y ait une cohérence entre ces politiques et les programmes qui offrent les services à la population : les programmes publics doivent s'insérer dans la logique des politiques élaborées à cet effet.

La gestion axée sur les résultats est au cœur de la création des PBO; par conséquent, elle influence directement leur mode de gestion et leur fonctionnement. C'est la planification stratégique qui oriente toutes les activités de ces organisations. Celle-ci consiste en la production d'un document qui contient : la mission de l'organisation, ses objectifs, ses cibles, ses indicateurs de rendement et ses activités à venir (en spécifiant comment celles-ci rejoignent la mission de l'organisation). Des cibles (dans quelle proportion souhaite-t-on atteindre l'objectif ?) doivent être associées à chacun des objectifs identifiés dans ce plan.

À titre d'exemple, une PBO pourrait avoir pour objectif d'améliorer la satisfaction de sa clientèle lors de la prestation d'un service téléphonique, à l'égard du délai de traitement des appels :

est constitué du directeur de l'OMB, de représentants de tous les départements du gouvernement fédéral et de représentants de plusieurs autres organismes gouvernementaux.

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Cibles	Indicateurs de rendement	Fréquence de mesure
1. Améliorer la satisfaction de la clientèle en ce qui a trait au service téléphonique	1.1 Réduire le délai de traitement des appels	1.1 Tous les appels téléphoniques doivent être traités dans un délai inférieur ou égal à trois minutes	1.1 Délai (temps d'attente), en minutes, avant qu'un appel téléphonique soit traité	Collecte des données (délai de traitement de tous les appels reçus) sur une base mensuelle

Elle détermine alors une cible (le délai d'attente ne doit pas dépasser trois minutes). Elle élabore des indicateurs de rendement qui portent sur le temps d'attente, en minutes, avant qu'un appel soit traité. Enfin, sur une base régulière préalablement définie (l'organisation pourrait, par exemple, comptabiliser mensuellement tous les délais d'attente mesurés au cours du mois), elle mesure l'atteinte de ses cibles. Dans quelle proportion le délai d'attente a-t-il été inférieur ou égal à trois minutes? Dans le cas où cette proportion est faible, comment pourrait-on l'améliorer? La performance de la PBO sera directement liée, en bout de ligne, à l'atteinte de ses objectifs : a-t-on réduit le délai de traitement des appels ? a-t-on amélioré la satisfaction de la clientèle ?

Dans le cas des PBO, deux types de planification stratégique doivent être présentés au département auquel elle est affiliée :

- une planification stratégique quinquennale;
- une planification opérationnelle annuelle.

Le détail de ces planifications sera présenté à la section suivante.

Reddition de comptes

La direction des PBO est assurée par une personne qui porte le titre de Chief Operating Officer (COO). Le COO a un rôle équivalant à celui du président d'une entreprise. Il doit faire preuve de leadership et posséder de grandes capacités de gestion. Il est

directement imputable sur une base annuelle au secrétaire du département auquel il est affilié et sur une base quinquennale au Congrès. Cette imputabilité se traduit de la façon suivante :

- chaque PBO doit effectuer une planification stratégique pour cinq ans qui comporte un énoncé d'objectifs mesurables et l'identification d'une série d'indicateurs de mesure de performance (ex : qualité, finances, efficacité, productivité, service à la clientèle). Cette planification stratégique s'élabore conjointement par le COO et le secrétaire du département;
- une planification opérationnelle annuelle faisant office de contrat de performance entre les deux parties doit être élaborée. Celle-ci contient l'identification des cibles à atteindre pour l'année à venir et des indicateurs de mesure qui permettront d'en mesurer l'atteinte. Ce plan est élaboré par le COO et est présenté au secrétaire du département qui doit l'approuver.

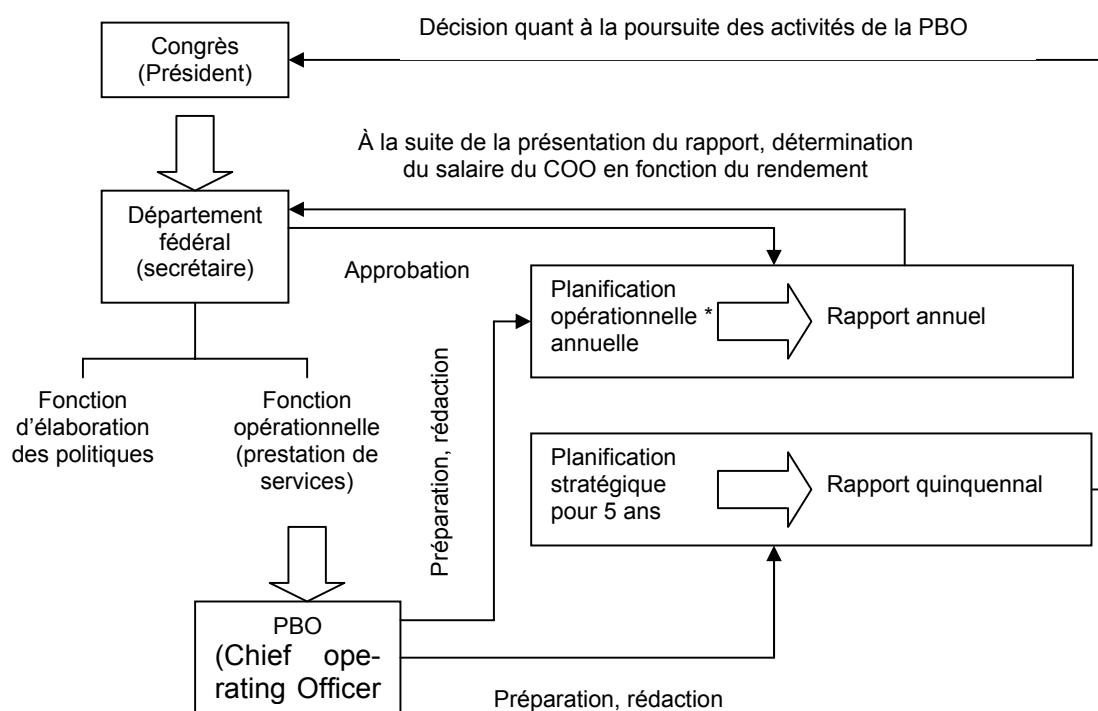
La reddition de comptes s'effectue par la présentation de rapports au département. La PBO a l'obligation de présenter des rapports annuels qui effectuent un retour sur sa planification opérationnelle annuelle. Comme celle-ci faisait office de contrat de performance, un jugement sera porté quant au rendement de l'organisation, pour cette année. Le salaire du COO sera calculé en fonction de ce rendement.

Après cinq ans d'opération, chaque PBO doit présenter au département, qui le présente par la suite au Congrès, un rapport qui effectue un retour sur la planification stratégique élaborée et approuvée cinq ans auparavant. La PBO doit également se soumettre, après cinq ans d'opération, à une évaluation globale externe réalisée par l'Office of Management and Budget. Le secrétaire du département auquel la PBO est affiliée doit alors transmettre au Congrès un

rapport recommandant ou non la poursuite des activités de l'organisation (Sunset Clause). La décision est prise par ce dernier en regard de la performance de l'organisation et de l'atteinte des objectifs fixés.

La figure suivante donne une vue d'ensemble du processus de reddition de comptes :

Processus de reddition de comptes



* La planification opérationnelle fait office de contrat de performance.

* Le rapport annuel présenté par le COO doit rendre compte des résultats obtenus au cours de l'année. Il effectue un retour sur la planification opérationnelle, il fait état du rendement de l'organisation quant à l'atteinte des cibles fixées. Le salaire du COO est déterminé à la suite de la présentation du rapport annuel. Cette décision est basée sur le rendement de la PBO.

En bref, les PBO sont, à la base, une division d'un département fédéral qui est responsable de la prestation d'une catégorie de services. En devenant une PBO, cette division devient une organisation. Elle se voit accorder une plus grande autonomie de gestion. Elle ne devient toutefois pas totalement indépendante. Elle continue à recevoir un financement provenant de son département, et elle a une solide obligation d'imputabilité.

Il est important de noter que les planifications stratégiques annuelles et quinquennales doivent être approuvées par le secrétaire du département. À la suite de la présentation du rapport annuel qui effectue un retour sur la planification opérationnelle établie, le secrétaire détermine le salaire du COO en fonction du rendement. La planification opérationnelle annuelle de l'année suivante est construite à partir des résultats de l'année précédente (cf. nouvelles cibles, réajustements). Enfin, il y a intervention du Congrès après la présentation du rapport effectuant un retour sur la planification stratégique quinquennale. Ce dernier porte un jugement autorisant la poursuite des activités en se basant sur la performance de l'organisation.

3. Cadre législatif

Tel qu'il en a été fait mention précédemment, la création des PBO s'inscrit dans le mouvement de réforme amorcé en 1993. Il faut donc lier le cadre législatif entourant la création des PBO aux deux lois encadrant cette réforme, soit le *Government Performance and Result Act* (1993) et le *Government Management Reform Act* (1994). Ces documents se trouvent à l'origine du projet de loi adopté en 1997 qui stipule que toute création de PBO doit nécessairement faire l'objet d'un projet de loi soumis et approuvé par le Congrès. Cependant, la législation concernant la création et le fonctionnement des PBO repose principalement sur un document, le *Performance-Based Organizations Bill* (1997).

Cette loi, *PBO Bill*, prend la forme d'une entente-cadre, elle est construite à la manière d'un contrat entre deux parties, soit entre la nouvelle PBO et le département auquel elle est affiliée. Des espaces ont été laissés en blanc, afin d'y insérer le nom des parties. En plus des articles de loi contenus dans ce document et qui sont communs à toutes les PBO, le *PBO Bill* laisse une place aux clauses qui seront propres à chacun des cas. Il revient aux parties impliquées de négocier une entente spécifiant la répartition des pouvoirs de même que les rôles et responsabilités de chacun et de l'inscrire dans ce contrat. Enfin, ce document est conçu de façon à servir de modèle pour toute entente entourant la création de PBO.

L'entente, présentée dans le *Performance-Based Organizations Bill*, est négociée pour une période de cinq ans. Cette entente prend la forme d'un énoncé de délégations administratives et législatives qui :

- détermine les frontières de l'organisation (séparation de la fonction de prestation de services de la fonction d'élaboration de politiques);
- spécifie les relations de coopération avec le département auquel la PBO est affiliée et avec les autres organisations gouvernementales (le terme utilisé est celui de *cross-servicing*);
- définit la nouvelle marge de manœuvre administrative qui va apporter un support à l'amélioration de la performance;
- définit la marge de manœuvre législative accordée.

Une fois ces cinq ans écoulés, la PBO doit présenter un rapport au Congrès qui, en fonction du rendement de celle-ci, autorise ou non la poursuite de ses activités.

4. Ressources humaines

Outre quelques restrictions, le *Performance-Based Organizations Bill* accorde aux PBO une grande autonomie en matière de gestion des ressources humaines. En comparaison avec les pouvoirs accordés aux autres organismes gouvernementaux (cf. les départements), les PBO se voient accorder des assouplissements sur plusieurs plans. Malgré la latitude accordée au plan de la gestion des ressources humaines, les employés demeurent membres de la fonction publique.

Le Chief Operating Officer est responsable, entre autres :

- du recrutement et du licenciement des employés;
- de l'approbation des descriptions de poste;
- de la classification des emplois;
- de la détermination des niveaux d'emplois;
- de l'identification des modalités d'évaluation;
- de la détermination des règles internes de gestion axée sur les rendements en fixant les objectifs individuels ou de groupes;
- de la détermination des moyens de récompenser ou de sanctionner selon la performance.

Certaines restrictions lui sont toutefois imposées sur les plans suivants:

- le système de mérite;
- les éligibilités préférentielles;
- la provision salariale globale;
- les ententes patronales-syndicales.

En ce qui concerne la haute direction des PBO, le candidat au poste de Chief Opera-

ting Officer peut être recruté au sein de la fonction publique, dans ce cas il doit renoncer à son statut antérieur, ou à l'extérieur (il peut provenir du secteur privé). Sa nomination ne doit toutefois pas être d'ordre politique (*spoil system*¹⁸); il doit s'agir d'une nomination liée au mérite (*merit system*). En effet, le candidat est nommé par le secrétaire du département; il est choisi parmi d'autres candidats en fonction de ses compétences exceptionnelles de gestion (expérience, leadership, etc.).

Le COO est nommé pour un mandat de trois à cinq ans qui peut, par la suite, être renouvelé. Il peut également être démis de ses fonctions par le secrétaire ou le président. Dès l'embauche, le COO et le secrétaire du département procèdent à l'élaboration des planifications stratégiques (quinquennale, annuelle). Celles-ci font office de contrat de performance. Enfin, sur le plan de la rémunération, il est à noter que le salaire du COO est directement lié à la performance de son organisation, il peut donc augmenter ou diminuer en fonction de l'atteinte des objectifs fixés.

5. Ressources financières

La loi officialisant la création de chacune des PBO est construite de façon à constituer un contrat entre deux parties, soit entre la nouvelle PBO et le département auquel elle est rattachée. Dans ce contrat, les modalités relatives au financement de la nouvelle organisation font l'objet d'une entente entre les parties. Certaines PBO possèdent une plus grande capacité d'autofinancement que d'autres. Cette capacité est prise en compte lors de l'élaboration de l'entente. Ainsi, chaque projet de loi relatif à la mise

¹⁸ Le *spoil system* est le résultat d'une prérogative politique qui permet de nommer à des fonctions politiques prestigieuses (cf. ambassadeurs, hauts fonctionnaires, etc.), sans égard pour les compétences en gestion publique. Le *merit system*, pour sa part, se fonde sur les compétences des candidats, à la suite d'évaluations professionnelles reconnues. Il s'agit d'une nomination « de carrière ».

sur pied d'une PBO contient la répartition des pouvoirs et des responsabilités en ce qui concerne le financement, le budget, l'approvisionnement et la capitalisation entre la PBO et son département. Sur le plan budgétaire, ce contrat peut aussi inclure l'obligation de se soumettre à une vérification externe annuelle.

Le financement des PBO se fait par le biais d'un transfert de crédits provenant de leur département et, dans certains cas, par un autofinancement. Les procédures relatives au transfert de fonds venant de leur département (proportions, mode de paiement, etc.) sont prescrites dans l'entente-cadre.

Sur le plan des approvisionnements, les PBO se voient accorder, tout comme sur le plan des ressources humaines, une plus grande latitude de gestion : utilisation de cartes d'achats permettant aux employés de procéder à des achats courants, allègement des procédures lors d'achats plus importants, délégation de pouvoir de prise de décision en matière d'approvisionnement. Enfin, les PBO sont encouragées à recourir à la sous-traitance.

Conclusion

Développement à venir

Bien que les autres projets de création de PBO qui étaient à l'étude en 1997 ne soient pas encore réalisés à ce jour, il est à noter que, dans le rapport annuel de 2002 de plusieurs départements et organismes gouvernementaux américains, les concepts fondateurs des PBO de même que de nombreuses références à la *Government Performance and Result Act* sont à l'honneur. Cela peut laisser présager que le concept prend de l'expansion et qu'éventuellement, certaines de ces organisations, si elles rencontrent les conditions prescrites, pourraient se transformer en PBO. Le ralentissement des procédures d'implantation entreprises en 1997, lors de la mise en application du projet de loi sur la création des PBO, pour-

rait être dû à des frictions politiques avec le Congrès qui ont eu lieu depuis.

Il a été fait mention précédemment d'une procédure d'évaluation externe qui doit, après cinq ans d'opération, porter un regard sur les réalisations et la performance de chacune des PBO et porter un jugement quant à la poursuite de ses activités. À ce jour, les deux premières PBO créées ont complété, ou sont en voie de le faire, ce premier mandat de cinq ans. Elles devront par conséquent se soumettre à ce processus d'évaluation. Aucun rapport en ce sens n'est encore disponible toutefois, il est plausible de penser qu'ils le seront sous peu. Ces derniers seront en mesure de fournir un regard sur ces nouvelles réalisations, et de donner bon nombre d'éléments de rétroaction qui pourront par la suite servir de modèle aux futurs candidats.

Enfin, il importe de souligner ici la relative rareté de l'information disponible sur le sujet. La majorité des documents d'information sur les Performance-based Organizations disponibles sur le Web n'ont pas été mis à jour depuis leur création. Dans la plupart des cas, elle remonte à 1996 soit, à l'époque où le projet de loi sur la création des PBO a été adopté. L'évaluation des PBO, telle qu'énoncée lors de leur création, est en cours.

Bibliographie

AUGER, J. (1996). « La réforme de l'administration fédérale américaine », *Télescope*, vol. 3, n°2, juin.

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PERFORMANCE (page consultée le 8 décembre 2003). Review *Performance-Based Organizations : A Conversion Guide*, novembre 1997, [en ligne], <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/pbo/guide1.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PERFORMANCE (page consultée le 8 décembre 2003). Review *Performance-Based Organizations*, [en ligne], <http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/21cent/>

ÉTATS-UNIS. UNITED STATES FEDERAL GOVERNMENT (page consultée le 8 décembre 2003). Site officiel du gouvernement fédéral des États-Unis, [en ligne], <http://www.firstgov.gov>

ÉTATS-UNIS. UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1997). *Performance-Based Organizations: Lessons From the British Next Steps Initiative*, Washington, le gouvernement, 10 p.

GORE, A. (1993). *Office of Personnel Management : From red tape to results creating a government that works better and costs less*. Washington, U.S., Government Printing Office, 31 p.

Nouvelle-Zélande

Profil institutionnel et politique

La Nouvelle-Zélande est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. Un gouverneur général, nommé par la reine du Royaume-Uni, représente le pouvoir exécutif. Le Gouverneur général nomme le premier ministre et, sur recommandation, les autres ministres qui forment le Conseil exécutif (Cabinet). Le Cabinet conseille le Gouverneur général, qui doit suivre ses recommandations; il est responsable devant la législature (Chambre des représentants).

Un Parlement unicaméral* est investi du pouvoir législatif, qui comprend le Gouverneur général et la Chambre des représentants. La Chambre comprend 120 membres : 65 sont des membres élus comprenant 5 représentants des groupes autochtones (Maoris), et 55 sont choisis dans les listes de partis. Tous les membres sont élus par suffrage universel pour un terme de 3 ans.

La Nouvelle-Zélande est divisée en 22 régions.

* Pouvoir législatif confié à une seule assemblée

Source : En col. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1999.

1. Mise en place des organismes de services

Historique d'implantation

Au cours des trente dernières années, plusieurs États dans le monde ont entrepris de réformer leur fonction publique. Les différents auteurs, qui se sont intéressés à la situation de la Nouvelle-Zélande, semblent toutefois s'entendre sur le fait que ce pays a probablement connu les réformes les plus marquantes. L'appareil gouvernemental a subi des transformations importantes, et ce, à un rythme particulièrement rapide : libéralisation de l'économie, adoption de nouveaux principes de gestion où la performance et l'efficacité sont à l'honneur, réorganisation de la structure de l'État, création d'entreprises publiques et d'organismes de la Couronne et, enfin, privatisation.

Les réformes de la fonction publique de la Nouvelle-Zélande sont venues en réaction à des conditions économiques difficiles. L'État a dû, notamment, faire face à une crise pétrolière en 1973, à une crise des marchés

asiatiques dans les années 1980, à une crise fiscale en 1984 et, enfin, à une crise sur le marché du taux de change qui a alors fait chuter la devise néo-zélandaise de 20 %. Dans les années 1980, le gouvernement était également aux prises avec une importante dette nationale. Ces difficultés et le contexte qui en est découlé ont mené l'État à se pencher sur l'élaboration de solutions qui permettraient de réduire les dépenses publiques.

Avant 1984, le gouvernement était fortement interventionniste. Il avait mis en place un système détaillé de réglementation de l'économie et de subventions aux entreprises et aux individus. En 1984, le parti travailliste (Labor Party) entre au pouvoir. Il entreprend alors un vaste programme de libéralisation de l'économie du pays. Il s'attaque notamment aux mécanismes de régulation et de contrôle en place, mesures qu'il tend à réduire au minimum. En 1986, dans l'optique de renforcer les lois du pays, le gouvernement décide de réorganiser les activités commerciales de l'État par le biais de l'adoption des principes suivants:

- privatiser : dans certains champs d'activités, le secteur privé peut se montrer plus efficace que le secteur public; l'État doit donc abandonner ces champs et confier les activités qui y sont liées au secteur privé;
- transférer les activités commerciales de l'État : transférer ces activités à des organismes commerciaux publics et gérer ceux-ci comme des sociétés privées;
- transférer les activités non commerciales de l'État : ces activités, qui ne touchent pas à l'élaboration de politiques, peuvent être transférées à des organismes spécifiques;
- gérer la performance : imposer aux organismes une gestion axée sur les résultats et un contrat de performance, rendre la direction de ces organismes imputable au gouvernement en matière de performance.

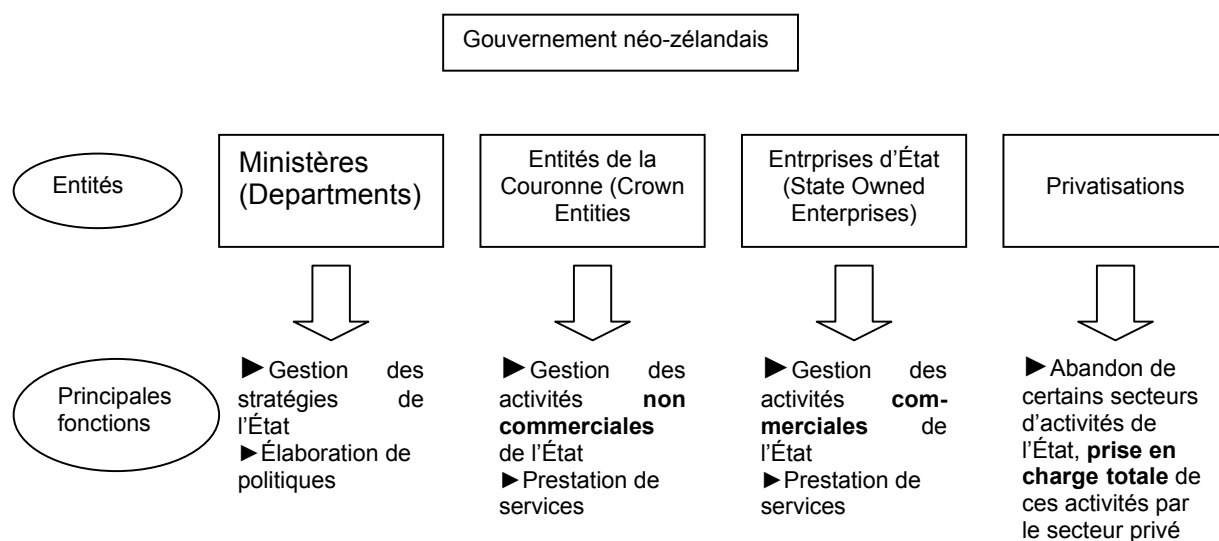
Sur le plan de la structure de l'appareil gouvernemental, les principales initiatives entreprises tendent à séparer, au sein de l'État, les fonctions administratives et stratégiques aussi appelées élaboration de politiques, des fonctions opérationnelles, aussi appelées prestation de services. Les fonctions stratégiques demeurent le propre des ministères. La prestation des services gouvernementaux, pour sa part, se scinde en trois catégories selon la nature du service à offrir :

- les services pouvant être privatisés;
- les services publics ayant une ou des composantes commerciales;
- les services publics non commerciaux.

Ainsi, en 1986, les fonctions commerciales du gouvernement sont transférées à des organismes commerciaux appelés entrepri-

ses d'État (State Owned Enterprises¹⁹). Les fonctions non commerciales de l'État sont, quant à elles, prises en charge par des organismes semi-indépendants : les organismes de la Couronne (Crown Entities).

¹⁹ Des organismes appelés « entreprises publiques » ou « entreprises d'État » existaient avant 1986, mais sous une autre forme que celle qu'ils ont aujourd'hui. Leur rendement était jugé insatisfaisant, tel qu'il en sera discuté ultérieurement. En 1986, ces organismes ont été transformés, sur le plan de la structure et sur le plan de la gestion, en vertu du *State Owned Enterprises Act*.



En isolant ainsi les fonctions opérationnelles de l'appareil gouvernemental, en donnant une plus grande autonomie de gestion aux organismes qui gèrent ces fonctions, et en ouvrant la porte à la concurrence pour certains secteurs d'activité, le gouvernement néo-zélandais poursuit un objectif principal : rendre ces fonctions plus rentables et plus performantes.

Les entreprises d'État

En Nouvelle-Zélande, il y avait, avant 1986, des organismes qui portaient l'appellation d'entreprises d'État. Ces entreprises publiques avaient été créées afin de servir d'instruments de mise en œuvre des politiques gouvernementales, de réglementation et de réalisation des objectifs de la politique sociale. Or, dans les années 1980, le mandat de ces entreprises a été remis en question, à la suite de la mise en lumière de leurs piètres résultats : gaspillage, inefficacité, inefficience. Le gouvernement a réagi en adoptant le *State Owned Enterprises Act*, une loi qui a transformé les entreprises d'État en sociétés. Ce changement leur a donné les moyens de s'autogérer comme le font les sociétés privées et, ainsi, d'accroître leur rendement. Ces organismes sont dé-

sormais responsables des services de l'État qui peuvent être commercialisés. Plusieurs entreprises d'État ont par la suite été privatisées. La transformation d'un organisme en entreprise d'État constitue, dans plusieurs cas, la première étape vers une démarche de privatisation. Dans ces cas, le développement de ces organismes suit le parcours suivant :

- les monopoles publics dans les secteurs industriel et commercial sont progressivement ouverts à la concurrence;
- les entreprises d'État sont transformées en sociétés commerciales, selon la procédure dite de « corporatization », en vertu du *State Owned Enterprises Act*;
- après avoir adapté leurs structures et leurs moyens à leur nouvel environnement concurrentiel, ces entreprises sont privatisées, en totalité ou en partie.

Les entreprises d'État sont indépendantes administrativement et sont gérées comme si elles étaient des sociétés privées. Elles bénéficient d'une entière autonomie de ges-

tion. Elles sont cependant soumises à la reddition de comptes envers le gouvernement, qui devient un de leurs actionnaires. Elles ne sont pas sous la tutelle d'un ministère. Il existe actuellement 16 entreprises d'État en Nouvelle-Zélande.

Les organismes de la Couronne

Les organismes de la Couronne occupent une fonction non commerciale au sein du gouvernement néo-zélandais et continuent à être associés à un ministère de tutelle. Les organismes dont les tâches principales sont la régulation, la prestation de services et la gestion de fonds ont été transformés en organisations semi-indépendantes, dotées de ressources et d'une comptabilité propre, mais liées par contrat à leur ministère de tutelle. Tout comme pour les entreprises d'État, ces organismes sont gérés à la manière des sociétés privées et bénéficient d'une grande autonomie de gestion. Toutefois, étant donné leur situation de tutelle vis-à-vis un ministère, ils doivent nécessairement travailler en plus étroite collaboration avec ce dernier²⁰. Ces organismes sont placés sous la responsabilité de conseils d'administration qui sont semi-indépendants mais qui fonctionnent à la façon des conseils d'administration d'organisations indépendantes. Enfin, ils sont également soumis à la reddition de comptes.

En matière de prestation de services en Nouvelle-Zélande, ce sont les organismes de la Couronne qui occupent une place prépondérante. Les champs d'activités de ces organismes absorbent environ les deux tiers des crédits que l'État affecte aux services. Il existe actuellement 153 organismes de la Couronne²¹.

²⁰ À titre d'exemple, le Service national de l'immigration est une unité organisée comme une entreprise qui relève du ministère du Travail.

²¹ Un tableau comparatif des organismes de la Couronne et des entreprises d'État est placé à l'Annexe 1.

2. Structure et mode de gestion

Critères de sélection

Toute unité administrative qui a pour mission une ou des fonctions opérationnelles peut être transformée en entreprise d'État ou en organisme de la Couronne. Cette décision relève du Parlement. Pour devenir une entreprise d'État, l'organisation doit réaliser des activités qui peuvent être commercialisées et soumises à la concurrence. Les organisations qui procèdent à des opérations non commerciales, c'est-à-dire qui ne peuvent être soumises aux lois du marché de par leur nature, deviennent quant à elles des organismes de la Couronne. Il faut toutefois noter que la Constitution de la Nouvelle-Zélande ne permet pas la privatisation de certains secteurs d'activité : les établissements d'enseignement, des commissions de recherche dans certains secteurs, etc. Par conséquent, certaines organisations dont les fonctions auraient un potentiel commercial ont également été transformées en organismes de la Couronne.

Mode de fonctionnement des entreprises d'État

Les principes et procédures régissant le fonctionnement des entreprises d'État sont établis en vertu du *State-Owned Enterprises Act*, adopté en 1986. La direction de ces organisations est assurée par un conseil d'administration, qui possède une autonomie complète en matière de gestion : gestion du personnel, gestion des opérations, utilisation des ressources, détermination des prix des produits et services offerts. Les entreprises d'État fonctionnent selon le modèle des entreprises privées. Par conséquent, celles-ci se voient assujetties aux règles relatives aux sociétés commerciales : imposition, calcul des dividendes, lois du marché, etc. Ces entreprises se voient également soumises à la concurrence.

Les entreprises d'État ont presque le statut d'entreprises privées. Elles fonctionnent

exactement de la même façon, à quelques exceptions près. Le gouvernement est le seul actionnaire de ces organisations et celles-ci doivent lui rendre des comptes. Tout comme c'est le cas pour le secteur privé, les actionnaires de l'entreprise d'État reçoivent, chaque année, des dividendes liés aux profits de celle-ci. Les entreprises d'État ne sont pas tenues, dans leur mandat, d'exercer des fonctions non commerciales telles que l'élaboration de stratégies d'action. Si le gouvernement souhaite leur confier un tel mandat, il doit le négocier avec l'entreprise d'État concernée et signer un contrat. Ces contrats sont négociés sur une base commerciale : le gouvernement doit alors financer l'entreprise à cet égard.

Reddition de comptes des entreprises d'État

Le conseil d'administration des entreprises d'État est imputable devant les ministères qui sont actionnaires. Cette imputabilité se traduit de la façon suivante : chaque année, en début d'année financière, l'entreprise doit présenter aux ministères impliqués une planification stratégique et financière sous forme de rapport pour l'année courante. La planification opérationnelle comporte un énoncé des objectifs et des cibles de performance à atteindre pour l'année. Les ministères émettent des commentaires aux entreprises d'État à cet égard, et celles-ci apportent les modifications nécessaires au rapport initial.

Les entreprises d'État doivent également, au milieu de l'année et en fin d'année financière, remettre aux ministères actionnaires un document qui contient un rapport de leurs activités de même qu'un rapport financier pour l'année précédente. La loi ne précise toutefois pas quels sont les pouvoirs exacts des ministères ni la nature des commentaires de ces organismes. Les ministères ont-ils un droit de regard sur les objectifs et cibles à atteindre, sur la nature des activités de l'organisation, sur sa planification budgétaire? La loi fait uniquement

état d'un « monitoring » exercé par les ministères actionnaires envers l'entreprise d'État. Il est également fait mention du rôle des ministères dans la détermination des dividendes qui lui sont payés par l'entreprise chaque année. Ce sont les ministères qui déterminent le montant de ces dividendes²².

Mode de fonctionnement des organismes de la Couronne

Le mode de fonctionnement des organismes de la Couronne n'est pas régi tel que l'est celui des entreprises d'État. Ces organismes sont nombreux et fort diversifiés, par conséquent, chacun possède ses propres bases et sa propre législation. Cela étant dit, il existe une loi de base, le *State Sector Act*, qui officialise la création des organismes de la Couronne et établit notamment ses pouvoirs, responsabilités et relations avec le gouvernement. Cependant, sur le plan de la structure et du mode de fonctionnement, peu d'éléments sont communs à tous les organismes de la Couronne.

La majorité des auteurs, qui se sont intéressés à la question des organismes de la Couronne, soulignent le manque d'uniformité dans leur mode de fonctionnement et l'absence de règles claires quant aux critères de sélection de ces organismes. Ceux-ci se veulent essentiellement voués à la prestation de services. Or, la majorité d'entre eux occupent tout de même certaines fonctions d'ordre stratégique. Pourquoi certaines fonctions sont occupées par des organismes de la Couronne et non par des ministères? Comment s'effectue la répartition des rôles? Ces questions demeurent au cœur de la réflexion de plusieurs auteurs. À cet égard, sur le site Web du gouvernement néo-zélandais, il est fait mention d'un éventuel projet de dévelop-

²² Il s'agit en fait d'une proportion, le montant reçu étant lié aux profits de l'entreprise, qui ne sont connus qu'en fin d'année financière.

pement de cadre de gestion afin de remédier à ce problème.

Reddition de comptes des organismes de la Couronne

Le mode de reddition de comptes varie d'un organisme à l'autre, il n'y a pas de cadre commun défini à cet égard. Les organismes de la Couronne sont sous la tutelle d'un ministère, à qui ils sont imputables. Les règles relatives à cette imputabilité sont définies dans la législation qui est propre à chaque organisme.

3. Cadre législatif

Entreprises d'État

Le *State Owned Enterprises Act*, adopté en 1986, transforme les organisations autrefois appelées « entreprises d'État » en sociétés qui, bien qu'elles conservent le même nom, subissent d'importantes modifications législatives. Ces entreprises deviennent des organismes de services qui fonctionnent selon les principes de la Nouvelle Gestion Publique, principes qui sont au cœur des réformes de plusieurs États, dont le Royaume-Uni. Ce nouveau mode de gestion est centré sur les notions suivantes : rendre les organisations publiques plus performantes, efficaces et efficientes en instaurant un mode de gestion axé sur les résultats, déterminer des objectifs et des cibles de performance à atteindre.

La loi stipule que la création des entreprises d'État est liée à un objectif principal : transformer ces organismes de façon à en faire des entreprises à succès (successful businesses). La loi définit la notion d'« entreprise à succès » en fonction des éléments suivants :

- une organisation aussi rentable et efficace que des entreprises privées similaires;
- un bon employeur;

- une organisation tournée vers la réalisation de profits, mais qui fait preuve de responsabilité sociale en ayant pour préoccupation le bien-être de la communauté qu'elle dessert.

Ainsi, en ce qui concerne les entreprises d'État, le gouvernement leur a donné, en adoptant le *State Owned Enterprises Act*, un statut quasi équivalent à celui du secteur privé. Les seules différences reposent sur l'imputabilité imposée au conseil d'administration de ces entreprises d'État et sur le fait que ces organisations doivent verser des dividendes au gouvernement, dans les proportions établies par les ministères actionnaires.

Organismes de la Couronne

C'est au sein du *Public Finance Act*, adopté en 1989, que la création des organismes de la Couronne (Crown Entities) est officialisée. Il est fait mention de création d'entités semi-indépendantes vouées à la prestation des services essentiels de l'État, où les administrateurs bénéficient d'une grande autonomie de gestion et de latitude quant aux stratégies d'action. Cette loi ne fournit toutefois pas de précisions quant à la structure et au mode de gestion de ces organismes, sauf en ce qui concerne la gestion des ressources financières. Chaque organisme de la Couronne possède sa propre législation, il existe une loi officialisant la création de chacun. Il existe donc actuellement 153 lois, associées au nombre équivalent d'organismes de la Couronne.

4. Ressources humaines

Les règles relatives à la gestion des ressources humaines au sein des entreprises d'État et des organismes de la Couronne relèvent de trois lois : le *State Sector Act*, adopté en 1988, le *Employment Contracts Act*, adopté en 1991 et le *Employment Relations Act*, adopté en 2000. Ces lois définissent le cadre de gestion des ressources humaines en matière de principes, de nor-

mes et de valeurs, qui s'applique à l'ensemble des employés du secteur public.

En Nouvelle-Zélande, l'idée de donner aux organismes de l'État une plus grande autonomie de gestion ne s'applique pas uniquement aux organismes de services. En effet, la réforme a fait en sorte que tous les ministères se sont vu accorder cette latitude et bénéficient d'une autonomie importante. Il existe désormais, dans tous les ministères, un directeur exécutif responsable de l'embauche, des nominations et de la négociation des conventions collectives. En matière de gestion des ressources humaines dans le secteur public, il existe un organisme central : la State Service Commission (Commission de la fonction publique). Cet organisme élabore des politiques et s'assure du respect des lois énonçant les principes et valeurs adoptés en matière de ressources humaines. À cet égard, il travaille en coopération avec les directeurs exécutifs des ministères. Les dirigeants des organismes de la Couronne se voient accorder les mêmes pouvoirs que les chefs exécutifs des ministères en matière de gestion du personnel.

Entreprises d'État

Sur le plan des ressources humaines, le *State Owned Enterprises Act* affirme que les entreprises d'État doivent respecter les principes et valeurs en matière de ressources humaines qui sont véhiculés par la Commission de la fonction publique (cf. équité, normes du travail, etc.). Pour tout le reste, une entière autonomie de gestion est concédée aux entreprises d'État. Lors de la transformation d'un organisme en entreprise d'État, les employés perdent leur statut de fonctionnaire.

Ainsi, les entreprises d'État sont dirigées par un conseil d'administration qui compte de quatre à neuf membres qui sont responsables de la planification stratégique et financière, de même que de la gestion des ressources humaines de leur organisation : embauche, licenciement, classification des

emplois, rémunération, etc. Ce conseil est imputable aux ministères qui sont actionnaires. Les entreprises d'État fonctionnent comme des sociétés privées. La loi ne précise toutefois pas les éléments suivants en matière de gestion du personnel : qui est responsable de l'embauche du directeur exécutif? Quels sont les pouvoirs de ce dernier? De quelle façon constitue-t-on le conseil d'administration de l'entreprise, s'agit-il de nominations ou d'élections?

Les employés des entreprises d'État représentent 67 % de l'ensemble des employés des entreprises de l'État à caractère commercial.

Organismes de la Couronne

La direction des organismes de la Couronne est assurée par un conseil d'administration semi-indépendant. Les pouvoirs concédés à ce conseil varient d'un organisme à l'autre, et ceux-ci sont définis dans la législation relative à chacun des organismes. Dans la majorité des cas, les directeurs sont recrutés sur la base d'un contrat qui a une durée déterminée. Ces contrats leur attribuent la responsabilité de la gestion de la performance : définir des objectifs, des cibles de rendement et mesurer les résultats. Dans le *Public Finance Act*, qui officialise la création des organismes de la Couronne, le gouvernement concède à ces organismes une grande marge de manœuvre quant aux moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés.

Les employés des organismes de la Couronne demeurent membres de la fonction publique. Ils sont, par conséquent, régis par les principes énoncés dans les trois lois énumérées précédemment. Leurs effectifs permanents sont composés de fonctionnaires.

Les employés des entreprises de la Couronne comprennent, entre autres, des employés des secteurs de l'éducation et de la santé. Les employés des entreprises de la Couronne représentent 76 % de l'ensemble

des employés du secteur public non commercial.

5. Ressources financières

La réforme de l'administration publique néo-zélandaise est venue en réaction à différentes difficultés économiques qu'a connues le pays. Les transformations de l'appareil gouvernemental s'inscrivent dans une optique d'efficacité, de recherche du moindre coût et d'allocation optimale des ressources, cela dans le but de réduire le poids des dépenses publiques et de rationaliser l'utilisation des ressources de l'État. Afin de répondre aux nouveaux besoins de l'État, le gouvernement a mis en place une réforme du secteur public qui se fonde sur des principes de fonctionnement provenant du secteur privé.

Le mode de gestion des ressources financières des organismes de services s'inscrit dans le cadre de gestion des ressources de l'ensemble du secteur public. Le gouvernement néo-zélandais a mis en place un système de budgétisation fondé sur les principes de la comptabilité d'exercice²³, qui prévaut dans le secteur privé. Ainsi, le budget du pays est désormais établi selon les règles comptables du secteur privé et un éventail d'états financiers plus complets : bilan, compte de résultats, tableau de financement, etc. Il faut également noter que dans les deux cas, soit pour les entreprises d'État et pour les organismes de la Couronne, ceux-ci peuvent, s'ils le désirent, avoir recours à la sous-traitance, en négociant des contrats avec le secteur privé pour la réalisation de certaines activités.

Entreprises d'État

Financièrement, les entreprises d'État sont autonomes et s'autofinancent. Ces entreprises ne reçoivent pas de crédit des ministères qui en sont actionnaires, sauf dans le cas de négociations de contrats entre un

ministère et une entreprise pour l'exécution de mandats précis. En effet, les ministères peuvent demander aux entreprises d'État d'effectuer certaines opérations non commerciales. Ce type de mandat ne fait cependant pas partie des fonctions des entreprises d'État. Par conséquent, celles-ci ne sont pas tenues d'exécuter ce type d'opération pour l'État. Elles peuvent accepter de le faire, et dans ce cas, le ministère doit financer l'exécution de ces activités. Il y a alors négociation d'un contrat entre le ministère et l'entreprise d'État.

Enfin, les entreprises d'État peuvent effectuer des emprunts en leur nom. Elles ont leur propre dossier de crédit qui, dans la majorité des cas, n'est pas endossé par le gouvernement. Ces entreprises en sont entièrement responsables.

Organismes de la Couronne

Les organismes de la Couronne sont financés par les crédits du gouvernement, que le ministère auquel ils sont affiliés leur transfère, selon les principes énoncés dans le *Public Finance Act* (1986), et en fonction des règles d'attribution énoncées dans la législation relative à chacun des organismes. Dans plusieurs cas, au lieu d'établir un budget spécifique de fonctionnement entre le ministère et l'organisme de la Couronne, le transfert des crédits gouvernementaux s'effectue par le biais de contrats d'opérations, définis chaque année entre les deux entités. La somme des crédits à recevoir est négociée annuellement entre le ministère de tutelle²⁴ et l'administrateur de l'organisme de la Couronne. Les règles relatives à la reddition de comptes sont aussi établies dans un contrat et elles sont énoncées dans la loi propre à chacun des organismes de la Couronne.

Ce sont les administrateurs des organismes de la Couronne qui sont chargés de déterminer les modalités respectives en ce qui

²³ Il faut noter que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande est le seul de l'OCDE, avec l'Islande, à avoir adopté un tel système de budgétisation.

²⁴ Dans plusieurs cas, les organismes de la Couronne sont sous la tutelle du ministère des Finances.

concerne la gestion des services : fourniture du service, dosage entre l'exécution interne et la sous-traitance, technologie appropriée, etc.

Conclusion

La réforme de l'administration publique néo-zélandaise a donné lieu à des changements radicaux. L'État est passé d'un extrême à l'autre : d'une tradition socialiste à une libéralisation très avancée de son économie, où le secteur public est mis en concurrence avec le secteur privé et où de plus en plus de services publics sont privatisés. Cette réforme a été implantée sur une courte période de temps, soit entre 1984 et aujourd'hui.

À ce jour, le gouvernement fait état de nombreux résultats positifs, et ce, dans plusieurs domaines. Le gouvernement a notamment réalisé une amélioration de la situation budgétaire du pays, en enregistrant, depuis 1994, des excédents budgétaires. L'exemple de la Nouvelle-Zélande a eu un retentissement important à l'étranger. Il est cité à travers le monde : le gouvernement sert d'objet d'étude pour de nombreux autres pays qui initient un processus de réforme de leur fonction publique. La révolution Klein en Alberta s'en est d'ailleurs inspirée.

Il importe toutefois de souligner les critiques que plusieurs adressent à cette réforme. Il s'agit probablement des transformations les plus controversées de l'histoire de l'État. Certains lui reprochent de n'avoir pas tenu compte des réalités socioculturelles du peuple néo-zélandais. L'idéologie dans laquelle s'inscrit la réforme, soit celle de la libéralisation du marché, ne serait pas entièrement compatible avec certaines valeurs sociales. Il y aurait des lacunes dans le processus de réforme en ce qui a trait au développement humain, à l'identité culturelle, de même qu'à la solidarité communautaire et sociale.

En plus des critiques soulevées liées aux questions socioculturelles, certains éléments constitutifs de la réforme sont questionnés. Celle-ci est essentiellement axée sur des éléments managériaux, économiques et financiers. Il faut mentionner que la préoccupation qu'ont plusieurs pays quant à la qualité des services n'est pas présente dans les discours de la réforme néo-zélandaise. Enfin, certains affirment que, même si le pays obtient un rendement supérieur avec la création d'organismes de services, ces derniers n'atteindront jamais la performance du privé. En effet, étant donné que ces organismes reçoivent un financement du public, ils sont obligés de rendre des comptes. Il y a, par conséquent, instauration d'un mode de surveillance par l'État, qui peut aussi laisser présager des possibilités d'ingérence politique dans des entreprises soi-disant commerciales.

Bibliographie

CANADA. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (page consultée le 9 janvier 2004). *Aperçu des récentes réformes de la fonction publique au Canada, au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis : Nouvelle-Zélande*, [en ligne], http://www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/newzealand_f.htm

DUFOUR, C. (1999). « La réforme néo-zélandaise : éléments de bilan », *Coup d'œil*, vol. 5, n°3 octobre 1999, p. 2.

NOUVELLE-ZELANDE. PARLIAMENTARY COUNCIL OFFICE (page consultée le 8 janvier 2004). *Législations de la Nouvelle-Zélande : State Owned Enterprises Act 1986*, [en ligne], http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes&clientid=101674808&viewtype=contents

NOUVELLE-ZELANDE. PARLIAMENTARY COUNCIL OFFICE (page consultée le 8 janvier 2004). *Législations de la Nouvelle-Zélande : Public Finance Act 1989*, [en ligne], http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes&clientid=101674808&viewtype=contents

NOUVELLE-ZÉLANDE (page consultée le 5 janvier 2004). *Site officiel du gouvernement de la Nouvelle-Zélande*, [en ligne], <http://www.govt.nz/>

NOUVELLE-ZÉLANDE. PUBLIC SERVICE INTERNATIONAL (page consultée le 8 janvier 2004). *Réforme du secteur public : l'expérience de la Nouvelle-Zélande*, [en ligne], [http://www.world-psi.org/psi.nsf/0/1991da75412a1898c125686700006ce5/TextJavaFrench/M3/FR%20Reforme du secteur public experience de la NZ.pdf?OpenElement](http://www.world-psi.org/psi.nsf/0/1991da75412a1898c125686700006ce5/TextJavaFrench/M3/FR%20Reforme%20du%20secteur%20public%20experience%20de%20la%20NZ.pdf?OpenElement)

O'NEAL, B. (1994) *Réorganiser le gouvernement : nouvelles conceptions de la réforme de la fonction publique*, Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 32 p.

OCDE (page consultée le 5 janvier 2004). *Questions et évolutions dans la gestion publique : Nouvelle-Zélande – 2000*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/2345045.pdf>

OUELLET, A. (1994). « Nouvelle-Zélande : la réforme de l'État », *Télescope*, vol. 1, n°4, décembre 1994, 25 p.

SCOTT, G. (page consultée le 12 janvier 2004). *Public Management in New Zealand : Lessons and Challenges*, Wellington, New Zealand Business Roundtable, 2001, 429 p. [en ligne], http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/publications-2001/public_management.pdf

SEIDLE, F. L. (1995). *Rethinking the delivery of public services to citizens*, Montréal, IRPP Governance, 1995, 197 p.

Annexe 1 : Éléments de comparaison

ENTREPRISES D'ÉTAT versus ORGANISMES DE LA COURONNE

Entreprises d'État (State Owned Enterprises –SOE)	Organismes de la Couronne (Crown Entities)
offrent des services aux citoyens, dans la sphère des services non essentiels	offrent des services aux citoyens, dans la sphère des services essentiels
n'ont pas de monopole dans leur secteur d'activités	ont un monopole dans leur secteur d'activités
principe des utilisateurs payeurs	services gratuits, c'est le gouvernement qui défraie le coût à la place des citoyens
leur domaine d'activité n'entre pas dans le champ d'intérêt d'un ministère en particulier	leur domaine d'activité entre dans le champ d'intérêt d'un ministère en particulier
ont des objectifs commerciaux	n'ont pas d'objectifs commerciaux
ont une entière autonomie de gestion, sont gérées comme si elles étaient des sociétés privées	ont une latitude de gestion, mais pas une entière autonomie, ont la même latitude que les ministères
sont mises en concurrence avec toute firme privée qui offre des services de même nature	ne sont pas mis en concurrence en raison de leur situation de monopole, et le gouvernement maintient ce monopole pour des raisons constitutionnelles ou idéologiques
les employés ne sont pas membres de la fonction publique	les employés sont membres de la fonction publique
ont un mode de reddition de comptes clairement défini, mais l'imputabilité est limitée	ont un mode de reddition de comptes qui varie d'un organisme à l'autre; dans certains cas, cette reddition de comptes est superficielle, les organismes ont une grande latitude; dans d'autres cas, il y a une forte imputabilité
sont en voie d'être privatisées	ne peuvent pas être privatisés

Éléments de comparaison

ORGANISMES DE LA COURONNE versus MINISTÈRES

Organismes de la Couronne (Crown Entities)	Ministères (Departments)
• ont pour fonction principale la prestation de services	• ont pour fonction principale l'élaboration de politiques
• possèdent une variété de structures de gouvernance différentes; dans certains cas, il y a même présence d'un conseil nommé par des politiciens	• sont dirigés par des directeurs exécutifs qui sont imputables aux ministres; la Commission de la fonction publique joue un rôle quant à l'embauche et au contrat du directeur exécutif
• sont imputables à leur ministère de tutelle	• sont imputables au Parlement
• certains organismes ont la possibilité de contracter des dettes	• n'ont pas la possibilité de contracter des dettes
• le politique a une influence limitée sur leurs activités	• le politique a une grande influence sur leurs activités
• ont une plus grande autonomie de gestion	• ont une autonomie de gestion plus limitée

Pays-Bas

Profil institutionnel et politique

Le royaume des Pays-Bas est une monarchie parlementaire.

Le chef d'État est le roi ou la reine. Cependant, le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil des ministres, dirigé par le premier ministre. Le roi ou la reine nomme le premier ministre et, sur recommandation de ce dernier, les ministres.

Le pouvoir législatif est organisé de façon bicamérale*. La Première chambre (Eerste Kamer) est composée de 75 membres élus indirectement par des électeurs des douze conseils des provinces pour un mandat de quatre ans. La Seconde chambre (Tweede Kamer) est composée de 150 membres élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans sur la base d'une élection à représentation proportionnelle.

Les Pays-Bas comptent douze provinces. Chacune des provinces est administrée par un conseil provincial élu au suffrage universel par la population. Le président du conseil provincial est un des membres élus par les membres du conseil. Finalement, dans chaque province, un commissaire (Sovereign Commissioner) est nommé par décret royal.

Les Pays-Bas comptent 636 municipalités, chacune administrée par un conseil municipal. Chaque conseil est dirigé par un président élu parmi les membres du conseil ainsi que par un maire désigné.

* Pouvoir législatif exercé par deux assemblées

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1999.

1. Mise en place d'un organisme de services

Historique d'implantation

Les Pays-Bas ont une démocratie de type corporatiste. L'État coopère étroitement avec un nombre limité et déterminé de groupes d'intérêts. Ceux-ci, bien organisés, sont de nature confessionnelle. Ils peuvent être catholiques, protestants, neutres ou libéraux, socialistes ou étatiques. En plus d'être reconnus par l'État, ces groupes se sont vu déléguer, au fil des ans, certaines responsabilités par celui-ci. Par ailleurs, la plupart des services publics néerlandais sont délivrés par des institutions sociales. Les relations du gouvernement avec les groupes d'intérêts et les institutions sociales sous-entendent une gouvernance publique orientée vers le consensus et le compromis.

Le gouvernement néerlandais ne peut donc pas se permettre, comme au Royaume-Uni, d'élaborer seul ses politiques.

La responsabilité de la réorganisation du service public, aux Pays-Bas, repose sur un ministre qui ne dispose que d'un pouvoir limité pour faire accepter ses réformes aux autres ministères. Selon la structure en vigueur au sein du gouvernement néerlandais, aucun ministère n'est habilité à imposer ses ordres à un autre ministère. Cette indépendance entre les ministères fait en sorte que le premier ministre se retrouve parfois dans une relative position de faiblesse. Le premier ministre n'est qu'un *primus inter pares* et, selon ce principe, il ne peut pas, lui non plus, diriger les autres ministres. Son rôle est de coordonner la politique générale du gouvernement. Il préside le Conseil des ministres au sein duquel sont

traitées les questions ayant trait à la politique générale du gouvernement.

Lors d'un changement de gouvernement, les fonctionnaires ne changent pas, en principe, de fonction. Les nominations à caractère politique existent, cependant, une analyse des qualités professionnelles de chacun des candidats doit être faite.

Depuis les années 1980, les Pays-Bas ont connu plusieurs transformations au sein de l'appareil gouvernemental. Celles-ci sont mieux connues sous le nom de « l'Autonomisation ». Ce concept regroupe quatre formes spécifiques d'orientation :

- La privatisation;
- La gestion propre;
- L'organisme administratif indépendant;
- L'agence.

Ce sont les besoins des gouvernements qui ont fait apparaître les différentes formes d'autonomisation.

La privatisation

La privatisation est la première forme spécifique de l'autonomisation. Son implantation découle de la récession économique et des importants déficits qui ont marqué les années 1980. À cette époque, les principales préoccupations gouvernementales portaient sur des aspects économiques et financiers. La privatisation s'est avérée un moyen de réduire l'importance du budget et la taille de l'appareil gouvernemental. Le transfert des tâches publiques vers le marché privé devait, selon le gouvernement, stimuler le marché. Au cours de cette période, un examen de tous les ministères fut réalisé en vue de déterminer les services ministériels qui pourraient faire l'objet d'une privatisation.

La privatisation, lorsqu'elle était envisagée, pouvait prendre trois formes différentes :

- Le *détachement complet* des tâches pour les confier au secteur privé,
- L'*autonomisation juridique* d'une organisation gouvernementale en organisme public ou privé autonome,
- La *sous-traitance* de certaines tâches dont le gouvernement continue à assumer la supervision.

Plusieurs projets de privatisations ont été évalués et plusieurs ont été réalisés, au cours de la période 1983-1991²⁵.

Il est important de bien cerner le concept de privatisation. La privatisation ne veut pas nécessairement dire que les tâches publiques sont transférées à l'entreprise privée. Dans la tradition étatique néerlandaise, le secteur privé est, entre autres, composé des organisations privées, non lucratives, (l'équivalent des OBNL au Québec). Celles-ci sont en charge de la majorité des tâches publiques de prestation de services. Le transfert de tâches opérées par l'État ne signifie donc pas que ces tâches publiques ont été laissées à l'entreprise privée œuvrant dans un libre marché concurrentiel. Le secteur privé n'est pas l'équivalent de l'entreprise privée.

L'ampleur des privatisations néerlandaises n'a rien à voir avec celles réalisées au Royaume-Uni. L'une des principales raisons repose sur le fait que plusieurs des organisations publiques transformées par les Britanniques avaient déjà une structure de sociétés privées aux Pays-Bas. Le gaz, le pétrole et les compagnies aériennes en sont de bons exemples.

L'efficacité budgétaire et économique tant espérée lors des travaux d'implantation de la privatisation a été difficile à atteindre. Les bénéfices attendus ne se sont pas toujours matérialisés. Certains des projets de privatisation sont même devenus célèbres parce qu'ils ont plutôt été caractérisés par

²⁵ La liste de ces entreprises se retrouve à l'Annexe 1.

l'augmentation de leurs coûts. C'est pourquoi, à la fin des années 1980, le gouvernement a délaissé cette forme de prestation de services.

La gestion propre

En 1983, apparaît le concept de « gestion propre », et avec lui les premières préoccupations managériales. Ces préoccupations, à l'état encore embryonnaire, prendront plus d'ampleur avec l'implantation des agences. La gestion propre est associée à une gestion sous contrat. Il s'agit alors d'augmenter l'autonomie d'une partie d'un ministère, sans la libérer de l'autorité ministérielle. Cette gestion s'appuie sur un contrat de gestion entre la direction du ministère concerné et l'organisation ministérielle.

Les contrats de gestion conclus entre les deux parties portent sur :

- Les tâches et services que doit fournir l'organisation;
- La durée et les conditions, politiques et légales, du contrat;
- Les ressources mises à la disposition de l'organisation : ressources financières, humaines et matérielles, etc.

Suivant les conditions énoncées dans le contrat, le pouvoir de décision lié à l'accomplissement des tâches et à l'utilisation des ressources est délégué à l'organisation. Si l'exécution du contrat donne des résultats positifs, l'organisation reçoit une prime. À l'inverse, elle est sanctionnée pour des résultats négatifs. L'autonomie accordée en vertu du contrat n'a qu'une durée limitée et est revue régulièrement à la suite de l'analyse des résultats.

Cette forme d'autonomisation n'a pas reçu l'appui de tous les ministères et les travaux de mise en œuvre n'ont eu qu'une portée très limitée. Les documents, qui présentent le modèle de gestion propre, font briève-

ment la description de celui-ci tout en indiquant qu'il ne fait pas partie des analyses sur l'autonomisation en raison de sa portée limitée.

La période couverte par ces deux modèles se termine à la fin des années 1980. Le discours politique du début 1980 a évolué. Les arguments économiques et budgétaires sont dépassés. Le discours de la fin de la décennie 80 porte désormais sur les problèmes de responsabilité juridique, de responsabilité démocratique à l'égard du Parlement et des politiciens. En fait, la préoccupation majeure du gouvernement prend alors une orientation politique.

L'organisme administratif indépendant

Les Pays-Bas entreprennent alors des travaux qui ressemblent à ceux de la réforme menée au Royaume-Uni avec le Next Steps. Le gouvernement néerlandais ne suit pas particulièrement les réformes britanniques, il développe pourtant la même ligne de pensée, pour expliquer les avantages de l'autonomie de gestion des organisations exécutives. L'écart entre l'élaboration des politiques et la prestation de services a pris de l'ampleur. L'amélioration de la qualité, de l'efficacité et du rendement passe par la transformation des organisations afin que celles-ci puissent se concentrer sur les tâches exécutives à réaliser.

Ainsi, à la fin des années 1980, une nouvelle forme d'autonomisation fait son apparition dans les discussions. Il s'agit des organismes administratifs indépendants. La mise en place de ce type de structure répond à un besoin de décentralisation fonctionnelle. En fait, ce modèle d'organisation n'est pas une nouveauté, mais c'est à cette période qu'il s'impose.

Le débat de l'époque était dominé par la structure juridique de référence, c'est-à-dire le droit constitutionnel et le droit administratif. Selon cette structure de référence, il est préférable de donner un caractère insti-

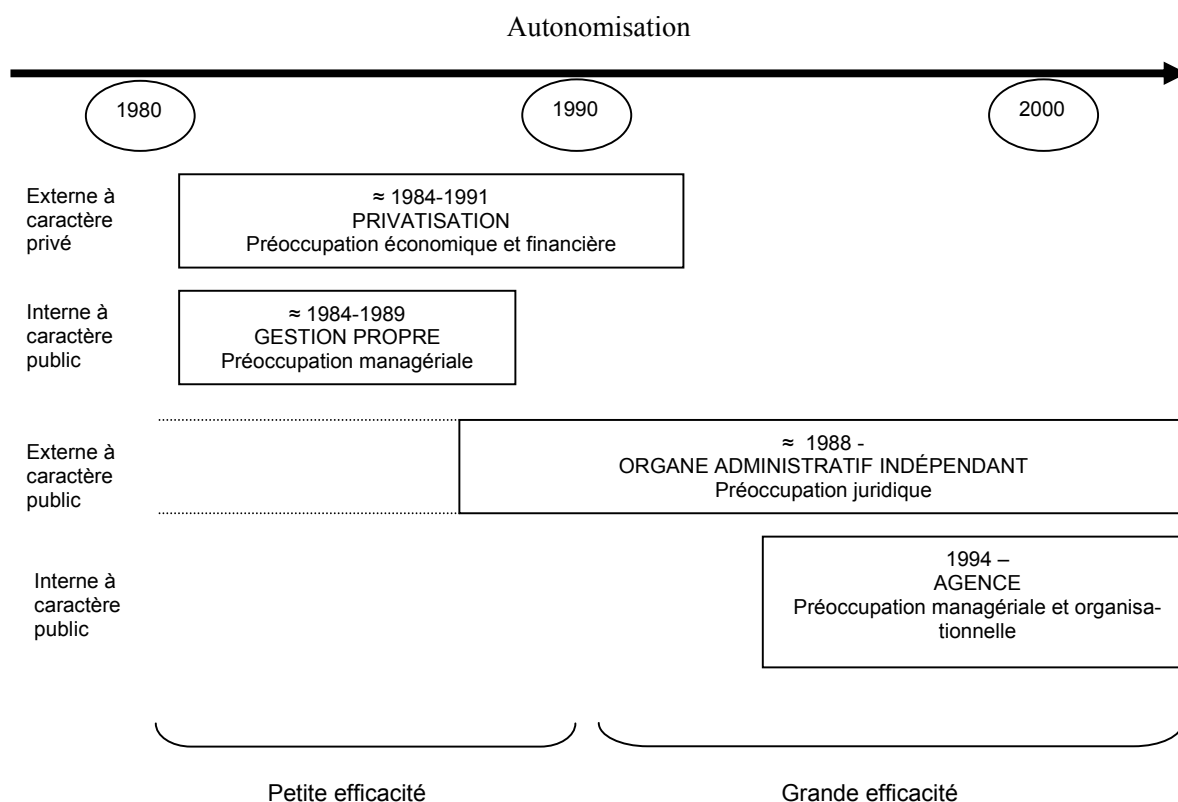
tutionnel à l'autonomisation des tâches exécutives sous la forme d'un organe administratif indépendant.

L'agence

La dernière forme d'autonomisation, les agences, s'implante dans les années 1990. Le gouvernement se préoccupe dès lors des aspects managériaux et organisationnels de son appareil étatique. Il

s'emploie donc à trouver une façon d'augmenter la souplesse et l'autonomie des règlements concernant la gestion des finances et du personnel. Il souhaite cependant garder les nouvelles organisations ministérielles dans les limites du ministère et sous la responsabilité du ministre.

Le tableau suivant présente les quatre formes d'autonomisation sur une échelle temporelle pour en faciliter la compréhension :



En résumé, si au début des années 1980, c'est la privatisation qui domine le débat sur la réforme, au milieu de cette même décennie, c'est l'idée de gestion propre qui tente de s'imposer. À la fin des années 1980, c'est la décentralisation fonctionnelle et le recours à des organismes administratifs indépendants qui voient le jour. À partir du milieu de la décennie suivante, l'État s'engage dans un processus de création d'agences pour répondre à un besoin d'ajustement des contrôles et de la gestion des organisations.

La période couverte par les années 1980 est appelée l'« opération de petite efficacité », en partie à cause du manque d'appui stratégique obtenu pour lancer les différentes formes d'autonomisation. La décennie suivante, nommée « grande opération d'efficacité », a reçu quant à elle le soutien des ministres des Finances et de l'Intérieur. La grande efficacité, forte de l'appui de ministres importants, comprend des propositions de changements qui présentent les quatre formes d'autonomisation (privatisation, gestion propre, organismes administratifs indépendants et agences). En effet, cette période est marquée par le dépôt de nombreuses propositions quant aux changements possibles à apporter aux ministères. Une des explications avancées pour cette participation est que l'adhésion à l'une ou l'autre des formes d'autonomisation permet aux différents ministères de réaliser les réductions budgétaires imposés par le gouvernement central. Mais l'objectif principal de l'autonomisation n'est pas tant les compressions, mais l'amélioration du fonctionnement et de l'organisation générale du gouvernement. Les réformes ont donc évolué d'un objectif budgétaire à un objectif organisationnel.

Définition des organismes de services

Malgré la présentation de quatre formes d'autonomisation dans la section précédente, seules deux formes sont encore utilisées. La privatisation est peut-être encore

une option pour la transformation des structures ministérielles mais l'information disponible ne permet pas de le confirmer. Par contre, en ce qui concerne la gestion propre, les documents identifient clairement que sa portée est limitée et qu'il n'est même plus l'objet d'analyse avec les autres formes d'autonomisation. Pour ces raisons, seules les deux dernières formes seront reprises, de façon plus détaillée, dans les pages suivantes. Il s'agit :

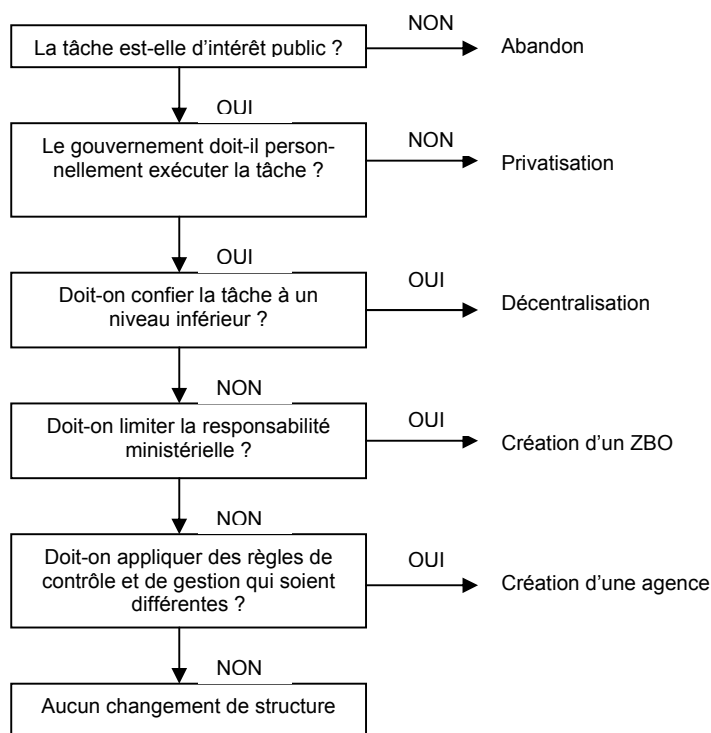
- des **organismes administratifs indépendants**, appelés ZBO, qui sont des structures externes, ne faisant pas partie d'un ministère. L'organisation a une mission administrative sur laquelle se fonde en tout ou en partie sa position.
- des **agences** qui sont internes et subordonnées à un ministère.

2. Structure et mode de gestion

Critères retenus pour l'implantation des organismes de services

Pour faire l'examen des ministères et des organismes néerlandais, le gouvernement s'est inspiré du rapport d'une Commission qui présente une méthode permettant de définir, de façon optimale, l'organisation et la gestion d'une mission publique. Cette méthode, basée sur cinq questions, est semblable à celle présentée dans la fiche sur le Canada.

Questions à se poser pour déterminer la meilleure forme d'autonomisation possible*



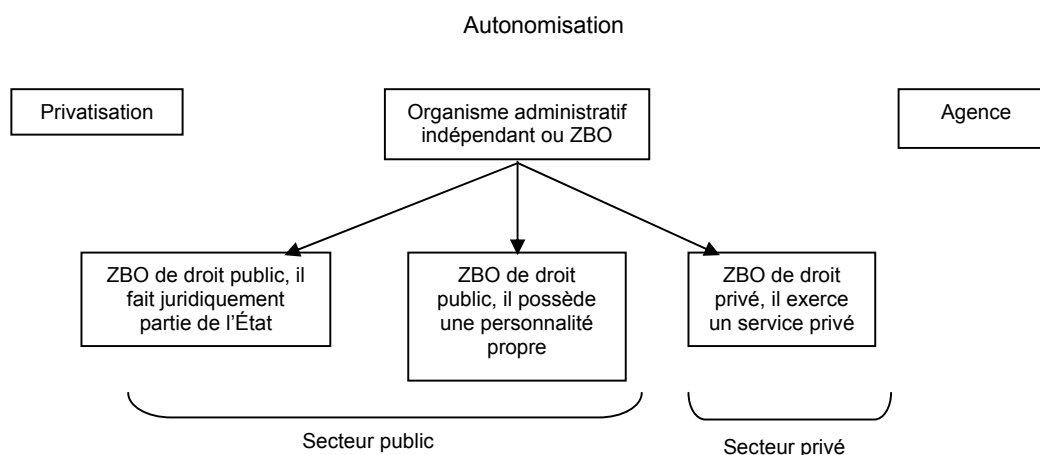
*Un tableau présentant le détail de chaque question est placé à l'Annexe 2.

L'utilisation de ce processus permet de déterminer quelle forme d'autonomisation est la plus appropriée pour la tâche à réaliser.

Création d'un organisme administratif indépendant – ZBO

Cette forme d'autonomisation est complexe puisque sa structure est très variable. L'implantation d'un organe administratif in-

dépendant signifie qu'il y a transfert de tâches publiques d'un ministère vers cette nouvelle structure, appelée en néerlandais *zelfstanding bestuursorgaan*, (ZBO). Le tableau suivant présente à nouveau les trois formes d'autonomisation. À ces trois formes s'ajoutent les trois sous-structures possibles pour les organes administratifs indépendants (ZBO).



Il y a donc deux ZBO de droit public²⁶. Ils appartiennent au secteur public, mais sont indépendants du ministère. Les règles de gestion sont adaptées à chacun d'entre eux. La distinction entre les deux formes de ZBO de droit public repose sur la personnalité de ces organes. Ils peuvent faire juridiquement partie de l'État ou avoir leur propre personnalité juridique. Il n'y a qu'un ZBO de droit privé. Il ne fait pas partie du secteur public²⁷.

Les documents de l'OCDE de 2002 recensent aux Pays-Bas

- 55 ZBO de droit public – faisant partie de l'État,
- 77 ZBO de droit public – indépendant de l'État
- 207 ZBO de droit privé.

Le concept de ZBO a pris son ampleur autour des années 1990. Cependant, cette

forme d'autonomisation n'était pas entièrement nouvelle puisque les universités d'État et la Banque nationale possédaient cette forme structurelle depuis de nombreuses années.

La création des ZBO repose sur l'une des trois raisons suivantes :

- lorsqu'une expertise spécifique est nécessaire à l'exécution de la tâche (raison d'expertise);
- lorsqu'une tâche doit être exécutée indépendamment du gouvernement (raison d'indépendance);
- lorsqu'il faut structurer la coresponsabilité d'organisation représentative de groupes sociaux (raison d'intérêt).

La création d'un ZBO permet également d'augmenter l'efficacité et le rendement et de réduire la charge administrative d'un ministère.

Mode de fonctionnement des ZBO

La création d'un ZBO répond à un besoin de décentralisation fonctionnelle, ce qui signifie que l'exécution de la tâche publique doit être effectuée par des autorités qui ne

²⁶ Les ZBO de droit public doivent se conformer à l'ensemble du droit qui régit le secteur public. Par opposition, les ZBO de droit privé se conforment aux lois du secteur privé.

²⁷ Il faut se rappeler que le secteur privé n'est pas uniquement associé à l'entreprise privée aux Pays-Bas. Les associations et les fondations font partie de ce secteur, comme les entreprises privées.

sont pas directement soumises à un ministère. Il existe actuellement plus de 300 ZBO, ils n'ont pas de cadre uniforme qui prescrit leur fonctionnement.

Reddition de comptes des ZBO

Les comptes annuels des ZBO sont d'abord soumis à un comptable externe à l'organisme et ensuite au ministère d'attache. Les ministères demeurent responsables de leurs ZBO, ils se doivent donc de surveiller leurs activités, et ce, par le biais de la vérification des comptes.

Création d'une agence

La première agence néerlandaise a été créée en 1994. Elle visait à servir d'alternative aux organismes administratifs indépendants. Le but principal de la constitution de cette forme organisationnelle était d'augmenter l'autonomie de gestion sans restreindre la responsabilité ministérielle.

Pour obtenir le statut d'agence, ces organismes doivent remplir 12 conditions²⁸ :

- avoir un modèle de gestion clair;
- avoir des produits, des services et des indicateurs de qualité susceptibles d'être mesurés;
- décrire les processus opérationnels;
- utiliser un modèle de prix de revient qui relie les produits et services aux dépenses;
- mettre en place un système qui encourage l'efficacité et précise clairement sur quels indicateurs on se basera pour apprécier cette efficacité;
- avoir un cycle de planification et de contrôle interne axé sur les résultats et un cycle externe correspondant;

²⁸ Un descriptif plus précis de chacune des conditions, le cas échéant, est présenté à l'Annexe 3.

- formuler une politique en matière de risque;
- établir un bilan d'ouverture et en faire le suivi afin de réduire le risque d'une réalisation partielle ou tardive;
- établir un plan de gestion financière;
- faire certifier les comptes;
- procéder à une expérience pilote de gestion axée sur les résultats;
- procéder à une expérience pilote de comptabilité d'exercice.

L'examen de ces critères est effectué par un groupe d'experts composé de membres du ministère des Finances et du ministère de l'Intérieur, qui forment « l'équipe de contrôle ».

Mode de fonctionnement des agences

Les agences sont sous l'autorité d'un ministère. Elles sont soumises à un ensemble de règles spécifiques de gestion administrative et financière. Le caractère spécifique des agences se remarque par sa gestion axée sur les résultats et sa comptabilité d'exercice. En 2001, 23 agences étaient recensées²⁹.

Les agences utilisent des règles de gestion et d'administration différentes des ministères, ce qui permet une plus grande efficacité. Les agences utilisent une comptabilité d'exercice alors que les ministères utilisent la comptabilité de caisse. Les agences sont des entités distinctes dont les relations avec les différents partis se distinguent par l'octroi de rôles :

- Le « propriétaire » : c'est habituellement le secrétaire général du ministère d'attache. Il approuve les politiques d'investissement, de financement, de risque, le modèle de prix de revient, le système de contrôle de gestion et les

²⁹ La liste des agences et de leur ministère se retrouve à l'Annexe 4.

règles d'information. La répartition des pouvoirs et des responsabilités et les dispositifs correspondants font l'objet d'un accord spécifique.

- Le « donneur d'ordres » : c'est le ministère responsable de l'élaboration des politiques associées à l'agence. Il fixe les missions de l'agence en vue de la réalisation de ses objectifs³⁰.
- Le « banquier » : c'est le ministère des Finances. Il s'occupe de tout ce qui est monétaire.
- Le « contrôleur » : c'est le vérificateur, qui contrôle la gestion opérationnelle de l'agence. Il peut aussi être le ministère d'attache qui surveille la mise en œuvre de ses politiques.
- L' « entrepreneur » : c'est l'agence.

L'attribution de ces rôles fait en sorte que les relations des agences sont semblables à celles vécues normalement dans le secteur privé.

La gestion de l'agence repose uniquement sur un directeur, il n'y a pas de conseil d'administration. Les nominations aux postes de directeurs se font de la même manière que celles des autres ministères et relèvent du secrétaire général du ministère concerné.

En matière de conditions de travail, les directeurs ont les mêmes conditions que les autres fonctionnaires; il n'existe pas, pour eux, de régime particulier. Les agences ont le pouvoir d'appliquer des mesures incitatives qui leur sont propres, qui peuvent être différentes de celles du ministère.

À la différence des Britanniques qui ont eu recours à l'élaboration de documents-cadres, les Pays-Bas ont opté pour des contrats de gestion. Ces ententes, conclues

entre le directeur de l'agence et le ministre, fixent, pour une période déterminée :

- la production de l'agence : ses tâches, ses résultats et ses objectifs;
- ses ressources : humaines, financières, matérielles;
- ses conditions contractuelles : conditions juridiques et politiques.

La teneur des échanges d'information font aussi l'objet d'une entente entre l'agence et le ministère et porte à la fois sur l'exécution de la mission et la fourniture de l'information que le ministère souhaite recevoir. Cet accord peut être modifié à tout moment, il n'est de nature ni législative ni réglementaire.

Reddition de comptes des agences

Les directeurs d'agence ne sont pas responsables devant le Parlement. C'est le ministre du ministère de tutelle qui rend des comptes et pour son ministère et pour ses agences devant le Parlement.

Les agences possèdent leur système d'information comptable et de contrôle. Cependant, celui-ci est intégré au système d'information et de contrôle du ministère.

Gestion de la performance des agences

La performance des agences est évaluée annuellement par l'examen du respect des conditions (12)³¹ requises lors de sa création. Des indicateurs de performance sont également développés et utilisés pour évaluer l'atteinte des objectifs.

3. Cadre législatif

Aux Pays-Bas, la *Loi sur la comptabilité publique* fixe les responsabilités et procédures de création et de gestion de l'une ou

³⁰ Par exemple, un organisme peut appartenir au ministère des Finances mais recevoir un « ordre » du ministère de la Santé pour accomplir sa mission.

³¹ Voir l'Annexe 3.

l'autre des formes d'autonomisation. Cette loi spécifie la responsabilité et les relations entre l'organisme à être créé, le ministère d'attache, le ministère des Finances, la Cour des comptes et le Parlement. Seul un article de cette loi concerne l'autonomisation des organisations.

La *Loi sur la comptabilité publique* prévoit quatre étapes avant de créer une agence ou un ZBO. Tout d'abord, le projet doit recevoir l'approbation du ministère des Finances et du ministère de l'Intérieur. Ensuite, le projet doit faire l'objet d'un examen au sein du Conseil des ministres. Puis, le projet est soumis à la Deuxième Chambre. Finalement, si aucune objection n'est soulevée, le projet est approuvé, après un délai de 30 jours.

Les ZBO

La création d'un ZBO repose sur une loi. La responsabilité ministérielle est limitée, c'est pourquoi la loi trace les limites du fonctionnement de l'organisme. Le gouvernement a donc élaboré un projet de loi-cadre qui énonce les principes à respecter pour constituer un ZBO. Ce projet définit la responsabilité ministérielle et les échanges d'information entre le ministère et l'organisme. En fait, la loi définit tout ce à quoi le ZBO doit se restreindre. Elle contient également les procédures de suivi et de contrôle qui seront appliquées. Finalement, les ZBO ne sont pas soumis aux dispositions réglementaires de l'État en ce qui concerne le budget.

Depuis 2001, les 12 conditions qui s'appliquaient à la création des agences sont également appliquées aux ZBO, au moins à ceux qui reçoivent des fonds publics pour opérer.

La loi créant le ZBO établit également les conditions de travail. Celles-ci peuvent être différentes de celles du ministère. Par contre, certaines lois ont prévu que les conditions doivent être les mêmes que cel-

les en vigueur au sein de la fonction publique.

Cette même loi-cadre définit les échanges d'information entre l'organisme et le ministère.

Agences

La décision de créer une agence revient au ministre. Cette décision prend la forme d'un arrêté ministériel ou d'une résolution. Chaque agence possède son statut propre. Son contrat de gestion contient, entre autres, ses buts et objectifs ainsi que les produits et les services qu'elle doit fournir.

En plus de se conformer à la *Loi sur la comptabilité publique* et à la résolution ministérielle, la création des agences se voit contrainte à un certain nombre de dispositions réglementaires. Il existe, par exemple, un règlement concernant le capital qui régit le bilan d'ouverture et fixe certaines normes en matière de fonds. Un autre règlement porte sur les règles et procédures applicables aux emprunts et aux dépôts. Il faut aussi rappeler qu'à ces dispositions viennent s'ajouter les 12 conditions de création présentées plus tôt.

4. Ressources humaines

Les employés des ZBO et des agences sont demeurés des fonctionnaires.

Les agences étant une sous-structure des ministères, les employés ont le même statut que celui des autres employés. Quant aux ZBO, les gestionnaires peuvent avoir des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines. Ceux-ci sont définis dans leur loi.

Il semble qu'une différenciation de statut ait été envisagée. Elle a cependant été rejetée puisqu'elle aurait alourdi le système actuel de la fonction publique.

5. Ressources financières

Les ZBO

Le mode de financement des ZBO est variable, comme sa structure et son mode de fonctionnement. Certains de ces organismes sont financés directement sur le budget du ministère, d'autres par des primes d'assurance et d'autres encore sont financés par redevances. C'est la loi qui crée le ZBO qui définit les paramètres de financement de l'organisme.

Lorsque le ZBO est financé, en partie ou en totalité, par le ministère, le contrôle de ces organismes se fait par le biais de la procédure budgétaire habituelle du ministère. Pour les autres ZBO, ceux qui s'autofinancent, le contrôle s'effectue par le ministère. Ce contrôle se fait par l'approbation du niveau et de la nature des redevances, des tarifs, des primes, etc. que charge le ZBO à ses clients

Agences

Depuis 2000, les agences qui sont créées doivent mettre en place un budget axé sur les résultats. Elles sont également tenues de couvrir leurs coûts, par la vente des produits et services. Cependant, ce n'est qu'un nombre limité des agences qui se conforme à ces principes et il arrive encore souvent que le financement, quant à lui, provienne d'une dotation globale de la part du ministère d'attache.

Les systèmes d'information comptables et de contrôle des agences sont intégrés à ceux du ministère d'attache. Les agences utilisent la comptabilité d'exercice, alors que les ministères utilisent la comptabilité de caisse. Le système de comptabilité d'exercice a les caractéristiques suivantes : il permet d'évaluer plus facilement les coûts réels des produits et des services fournis et permet une meilleure prise de décision sur l'acquisition et le remplacement de biens de production à fort coefficient de capital.

Les agences doivent établir un bilan, un état des flux de trésorerie et un compte des résultats. Elles sont aussi tenues de constituer et de maintenir un fonds de capital interne. Les agences ont également davantage de liberté en ce qui concerne le report pluriannuel des crédits. En matière de biens d'investissement, ils peuvent être amortis de sorte que le montant des dépenses n'est pas seulement porté au compte de l'année effective de la dépense, mais peut être réparti sur plusieurs années. Par contre, d'un point de vue structurel, la réserve ne peut afficher de solde négatif.

Les agences disposent d'un budget propre et sont indépendantes de l'administration budgétaire du ministère auquel elles sont rattachées. Les budgets des agences font partie intégrante du budget de l'État. Les paiements en provenance du ministère d'attache, d'autres ministères ou de tiers à une agence, pour la prestation de ses services, sont versés sur le compte courant.

Conclusion

Lors de la création de l'agence, une disposition réglementaire doit prévoir une évaluation, à un moment déterminé. En dehors de l'évaluation des différentes agences, l'administration centrale dresse tous les quatre ans un bilan global. Les trois leçons les plus importantes qu'on puisse tirer de la création et de la gestion des agences sont les suivantes :

- La création d'une agence est une incitation majeure à une gestion axée sur les résultats;
- L'évolution de l'environnement de l'agence est également un facteur essentiel;
- La transformation en agence est un processus de changement complexe qui prend beaucoup de temps.

Pour les ZBO, la loi qui crée cette structure peut donner le pouvoir au ministre de nommer et de révoquer ses administrateurs. Il a été décidé en 2001 de mettre fin à deux ZBO.

Normalement, c'est la loi créant le ZBO qui régit les échanges d'information ainsi que les procédures de suivi et de contrôle. Cependant, ces lois ne l'ont pas toutes prévues, ce qui entraîne des failles dans les échanges d'information et dans le suivi. Pour remédier à ce problème, soit qu'il y a modification de la loi soit que le ministre doit intervenir par une directive.

Bibliographie

FRANCE (2003). « Perspective et Gestion publique. Agences, un modèle en expansion ? », *Institut de la gestion et du développement économique*, n° 5, mars 2003.

KICKERT, W.J.M., et Jorgensen Beck T. (1995). « Introduction : les tendances de la réforme de gestion en Europe occidentale », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. LXI, n° 4, p. 573-586.

KICKERT, W.J.M., et F.Om. Verhaak (1995). « L'autonomisation des tâches d'exécution au sein du gouvernement central néerlandais », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. LXI, n° 4, p. 613-636.

NOMDEN, K. (1999). « La modernisation administrative aux Pays-Bas ». Dans le coll. *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*. Institut européen d'Administration Publique. Pays-Bas.

PAYS-BAS. (page consultée le 10 février 2004). *The Sint Committee report*, [en ligne], http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=ABC5D7E5F651488FA7B78F386A38B441

VAN OOSTEROM, R. (2002). *La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics*. OCDE.

Annexe 1 : Projets de privatisation réalisés

De nombreux projets de privatisation furent entamés, au cours des années 1980, plusieurs furent finalisés.

Les quatre entreprises d'État de l'époque ont toutes fait l'objet d'une privatisation. Il s'agit :

- de la poste ;
- des télécommunications ;
- de l'autorité portuaire en matière de pêche ;
- de la monnaie.

Un certain nombre de services gouvernementaux importants ont aussi été privatisés. Il s'agit :

- du bureau des achats de l'État ;
- des asiles psychiatriques de l'État ;
- des bureaux de la radio et de la télévision ;
- du centre automobile de l'État ;
- du service de pilotage.

Finalement quelques services gouvernementaux ayant des activités d'intendance ont aussi été privatisés. Il s'agit :

- des comptables des ministères ;
- de l'activité de conseil en matière d'organisation ;
- des services de sécurité ;
- des bureaux d'imprimerie ;
- etc.

Annexe 2 : Questions à se poser pour la détermination de l'autonomisation

La tâche est-elle d'intérêt public ? Si tel n'est pas le cas, il n'y a aucune raison pour que la responsabilité en incombe à l'administration et il convient de mettre fin à cette mission (de la confier à d'autres). Si un intérêt collectif est en jeu, l'administration en assume en principe la responsabilité

Le gouvernement doit-il personnellement exécuter la tâche ? S'il est établi que l'administration n'a pas nécessairement à exécuter elle-même cette mission, qui peut être également exécutée par un organisme privé, dans un cadre marchand, il convient alors de privatiser. La forme de privatisation (détachement complet, autonomisation juridique ou sous-traitance) dépend du type d'intervention administrative requise.

Doit-on confier la tâche à un niveau inférieur ? La question est de savoir s'il n'y a pas lieu de confier à des niveaux inférieurs l'administration des activités incombant jusqu'alors à l'administration centrale.

Doit-on limiter la responsabilité ministérielle ? Existe-t-il des raisons déterminantes pour transférer les compétences ministérielles en matière de gestion ? Si tel est le cas, la mission devrait être exécutée par un organisme administratif indépendant régi par le droit public.

Doit-on appliquer des règles de contrôle et de gestion qui soient différentes ? Si la réponse est affirmative, le lien de subordination hiérarchique vis-à-vis du ministère subsiste, mais les règles de direction et de gestion devront être adaptées.

Annexe 3 : Conditions à remplir pour l'obtention du statut d'agence

- **avoir un modèle de gestion clair.** Les grandes lignes de ce modèle sont données en termes de rôle (le propriétaire, le donneur d'ordres, l'entrepreneur, le banquier, le client, le contrôleur) et de responsabilités (décisions, paiements, résultats). Les flux financiers et les flux de données sont organisés sur ces bases. Cela a pour but de mettre en place un modèle transparent de gestion.
- **avoir des produits, des services et des indicateurs de qualité susceptibles d'être mesurés.** Ces critères facilitent une gestion de l'agence axée sur les résultats.
- **décrire les processus opérationnels.** Cette description doit éclairer la relation entre le cycle de planification et de contrôle interne, les produits et services identifiés et les prix de revient correspondants.
- **adopter un modèle de prix de revient qui relie les produits et services identifiés aux dépenses imputées aux exercices considérés.** Ce modèle de prix de revient donne des indications sur la possibilité de fournir les produits et services dans des conditions correctes de coût/efficacité.
- **mettre en place un système encourageant l'efficacité qui, dès le départ, précise clairement sur quels indicateurs on se basera pour apprécier cette efficacité, dans le cadre du modèle de gestion axée sur les résultats et en liaison avec le système comptable.**
- **avoir un cycle de planification et de contrôle interne axé sur les résultats, et un cycle externe correspondant.** Il est nécessaire que les règles de gestion et de contrôle appliquées par l'agence soient cohérentes avec celles du ministère de rattachement.
- **formuler une politique en matière de risque.** Le but est de se mettre d'accord à l'avance sur les risques éventuels et de déterminer de façon claire les responsabilités du ministère de rattachement et de l'agence.
- **établir un scénario de bilan d'ouverture pour réduire le risque d'une réalisation partielle ou tardive de ce bilan d'ouverture.**
- **établir un plan permettant d'obtenir une gestion financière de qualité.** L'objectif est de s'assurer que la gestion financière soit adaptée à une gestion axée sur les résultats et que les indicateurs mesurant ses progrès soient clairement formulés. Il est demandé aux agences de mettre en œuvre une gestion financière plus sophistiquée que celle des ministères.
- **faire certifier les comptes.** Bien que cela ne fournisse aucune garantie réelle sur les caractéristiques de la gestion financière, il s'agit d'une condition exigée par la 2^e Chambre. L'absence de ce document signifie généralement que les améliorations à apporter sont d'une telle ampleur qu'il n'y aurait pas assez de temps pour les réaliser.
- **avoir procédé à une expérience pilote de gestion axée sur les résultats, afin d'avoir une vision précise des produits et des services qui ont été identifiés pour le cycle interne et le cycle externe de planification et de contrôle.**

- **avoir procédé à une expérience pilote de comptabilité d'exercice pour disposer d'une certaine expérience de la comptabilité moderne, ce qui diminue les risques de problèmes majeurs en ce qui concerne la gestion financière.**

Annexe 4 : Liste des ministères et des agences associées

Ministère des Affaires étrangères	~ Centre de promotion des importations des pays en développement (1998)
Ministère de la Justice	~ Service d'immigration et de naturalisation (1994) ~ Direction des institutions judiciaires (1995) ~ Agence judiciaire centrale de recouvrement des amendes (1996)
Ministère de l'Intérieur	~ Direction de l'information des fonctionnaires (1995) ~ Direction centrale pour la sélection des archives (1997) ~ Organisation pour les technologies de l'information et la communication (1998) ~ Police nationale (1998) ~ Agence pour les données administratives de base et les documents de voyage (1999)
Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences	~ Institutions financières centrales (1996) ~ Direction des archives nationales (1996)
Ministère de la Défense	~ Direction des travaux publics (1996) ~ Organisation de la télématique de défense (1998)
Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement	~ Direction des bâtiments publics (1999)
Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux	~ Institut météorologique royal des Pays-Bas (1995) ~ Direction des communications radios (1996)
Ministère des Affaires économiques	~ Senter (1994) ~ Direction de l'information économique (2001)
Ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Pêche	~ Services phytosanitaires (1994) ~ Bureau du Prélèvement (1998) ~ Laser (1999)
Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports	~ Conseil d'évaluation médicale (1996) ~ Inspection pour la protection de la santé, des produits et pour les questions vétérinaires (2000)

Royaume-Uni

Profil institutionnel et politique

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. La reine, en sa qualité de chef d'État, agit sur le Conseil des ministres. Le pouvoir exécutif appartient au Cabinet que dirige le premier ministre, responsable devant la Chambre des communes. Le premier ministre, chef du parti qui détient la majorité des sièges à la Chambre des communes, forme le Cabinet sur approbation de la reine.

Le pouvoir législatif appartient à un parlement bicaméral composé d'une chambre des lords (1200 membres) et d'une chambre des communes (659 membres élus pour cinq ans). Bien que les deux chambres soient autorisées à proposer des lois, la Chambre des lords ne peut interdire une loi adoptée par la Chambre des communes.

État unitaire, le Royaume-Uni comprend l'île de Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse et Pays de Galles) et l'Irlande du Nord. L'Angleterre compte 40 comtés, 47 autorités unitaires ainsi que le Greater London; l'Écosse compte 32 autorités unitaires; le Pays de Galles, 22; et l'Irlande du Nord, 26, chacune régie par un conseil élu. Les réformes en cours au Royaume-Uni contribuent à modifier significativement le paysage constitutionnel et politique.

Source : En coll. *The International Directory of Government*, 3rd ed., London, United Kingdom, Europa Publications Ltd, 1998.

1. Mise en place des organismes de services

Historique d'implantation

Au Royaume-Uni, la création d'agences a été l'un des outils employés pour mettre fin à la dégradation de la situation des finances publiques.

Les agences britanniques s'inscrivent dans un projet plus général de réforme de l'État impulsée sous M^{me} Margaret Thatcher³². Il

s'agit de sortir des schémas de fonctionnement traditionnel de l'État-providence.

Le début des années 1980 fut marqué par la mise en place de privatisations des principales entreprises publiques à caractères industriel et commercial³³.

La réforme fut conduite en plusieurs étapes dont les principales sont les suivantes :

- Scrutiny Program;
- The Financial Management Initiative;
- La réforme des Next Steps.

Scrutiny Program

Dès 1979, le Royaume-Uni lance le Scrutiny Program, série d'études couvrant l'ensemble du secteur public dont l'objectif était d'identifier les problèmes de gestion et

³² Les buts de la réforme de l'État étaient : de mieux contrôler la dépense publique; de créer, à tous les niveaux de l'administration, une culture de professionnalisme et de responsabilité; de déléguer plus largement les fonctions de gestion financière et de gestion du personnel, en donnant notamment plus de responsabilités aux jeunes cadres; d'améliorer la formation et l'information du personnel d'encadrement; de tirer des enseignements du secteur privé; de rendre l'administration plus attentive aux notions de coût/efficacité.

³³ British Telecom, British Gas, British Airways et British Rail.

dans un délai de 90 jours proposer des solutions. Elles étaient conduites par des équipes responsables d'un projet. Ces études de rendement se poursuivent encore aujourd'hui.

The Financial Management

The Financial Management Initiative (1982) avait pour objectifs :

- d'introduire plus de réalisme, dans la gestion publique;
- de mieux organiser les structures administratives autour des missions à remplir;
- de déléguer plus largement, en direction des jeunes;
- de donner aux administrations et aux agents des objectifs clairs et les juger sur les résultats.

La réforme Next Steps

La réforme Next Steps issue du rapport « Improving Management in Government : the Next Steps » (Améliorer la gestion du gouvernement : la prochaine étape), instaure les agences d'exécution « Executive Agencies ».

Par l'instauration de ces agences d'exécution, le gouvernement britannique souhaite séparer les fonctions de gestion des fonctions de planification et d'élaboration des politiques.

La logique qui prévalait en 1988 était la suivante : la fourniture des services aux usagers, tâche d'exécution, devait être confiée à des agences, les départements ministériels et leurs directions administration centrale se recentrant sur la définition et l'orientation des politiques sectorielles.

En résumé, les objectifs de la réforme « Next Steps » étaient :

- différencier ce qui relève de la stratégie politique et de l'exécution;

- faire jouer la concurrence des missions d'exécution avec le secteur privé;
- mettre en place des évaluations et des contrôles permanents;
- augmenter la productivité des services.

Définition des agences britanniques

Les agences britanniques sont des unités administratives, situées au sein des ministères, créées afin d'exécuter une activité ou un groupe d'activité et devant rencontrer des objectifs de rendement précis, déterminés par le ministre qui en est responsable. Les agences sont créées principalement pour assumer des fonctions de prestation de services à l'intérieur ou à l'extérieur. Étant d'une plus petite taille, elles sont plus facilement gérables.

Au Royaume-Uni, la création des agences a connu un grand essor. En 2000, on en recensait 140 de tailles variables (allant de 30 agents à 60 000 agents) et employant 77 % des fonctionnaires.

Les deux plus importantes « Executive Agencies » sont : l'Employment Service et la Benefits Agency.

2. Structures et modes de gestion

Critères retenus pour l'implantation des agences britanniques

Au Royaume-Uni, la création d'agence supposait au préalable la confirmation que chaque fonction d'exécution identifiée :

- répondait à une utilité économique et sociale;
- devait nécessairement faire appel au financement public plutôt qu'être entièrement confiée au secteur privé;

- ne pouvait être déléguée au secteur privé agissant comme sous-traitant du secteur public;
- pouvait être exercée de manière indépendante et efficace.

Implantation utilisée

Au Royaume-Uni, la stratégie relative à la mise en place d'agences fait appel à plusieurs éléments tels :

- a. un soutien politique au plus haut niveau;
- b. l'influence du New Public Management;
- c. la désignation d'un project manager;
- d. la confiance de la base.

a. Soutien politique au plus haut niveau

Madame Thatcher souhaitait revoir la gestion de l'État, en réduire la taille et le rendre plus performant et économique.

b. L'influence du New Public Management (NPM)

Le NPM a eu un grand impact sur le Service Civil britannique durant les années 80. Ainsi, dans le Financial Management Initiative, on retrouve les mots-clés du NPM : efficacité, meilleures prestations des services publics, prise en compte du citoyen, etc. De même, tous les secrétaires permanents lisent les textes de Gaebler et Osborne.

Le Royaume-Uni ressentait en 1988 un sentiment d'échec. Le gouvernement de 1974-1979 n'avait pas pu contrôler les mineurs, les syndicats, l'inflation, la crise pétrolière. Le programme Next Steps se trouvait dans une situation parfaite pour élaborer une modernisation de l'administration publique.

c. La désignation d'un Project Manager : Peter Kemp

Une fois le rapport intitulé « Improving Management in Government: the Next Steps » publié, M^{me} Thatcher a choisi de mener à

bien la réforme, grâce à M. Peter Kemp, ancien fonctionnaire du Trésor.

M. Kemp s'entoura d'une petite équipe (équipe Next Steps) composée de fonctionnaires dévoués, dynamiques et privilégiant les résultats.

L'équipe Next Steps avait pour mission de faire passer le message suivant : « M^{me} Thatcher veut que chaque service nous fournisse cinq ou six candidats pour des agences avant la fin du mois. Tous les autres services l'ont fait ».

Chaque ministère devait, en outre, identifier ce qui était totalement de sa propre responsabilité, ce qui devait être confié à une agence et ce qui pouvait être complètement sous-traité à un prestataire privé.

Le message transmis, M. Peter Kemp publia, en tant que Project Manager, un rapport mensuel relatif à la liste des candidats Next Steps qu'il donna au premier ministre. La liste des candidats Next Steps et le nombre de fonctionnaires dont elle était composée augmentèrent de manière systématique en 1988 et 1989 pour passer de cinq à dix, puis à vingt. À la fin de l'année 1990, il existait 30 agences Next Steps. Les fonctionnaires choisissaient des gens destinés à devenir des Agency Chief Executives qui étaient gratifiés d'une augmentation de salaire en prime.

L'objectif de M. Kemp était de transformer 75 % de la fonction publique en Executive Agencies avant la fin de l'année 1992 et il y est parvenu.

d. La confiance de la base

Pour le succès du programme Next Steps, il était essentiel qu'aucun fonctionnaire passant, par exemple, d'un poste au sein du service des transports octroyant les permis de conduire au même poste dans l'agence chargée des permis de conduire, ne voit la situation de son emploi modifiée. Il conser-

vait le même droit à la pension, les mêmes droits relatifs au travail et également sa place dans un système plus grand où il était possible de trouver un emploi, au sein de la fonction publique, dans tout le Royaume-Uni.

La confiance au niveau de la base était acquise : personne ne craignait de perdre son emploi.

Mode de fonctionnement

L'agence est dirigée par un directeur, seul responsable vis-à-vis du ministre. Ce dernier demeure cependant toujours responsable devant le Parlement, politiquement et financièrement, de l'ensemble des actions de son ministère, y compris des agences qui lui sont rattachées.

Les directeurs des agences peuvent, à la discrétion du ministre, être recrutés par compétition ouverte ou peuvent se présenter des candidats provenant de la fonction publique ou du secteur privé.

La rémunération des directeurs d'agence est liée à sa performance face aux objectifs fixés par le ministre. Le renouvellement du mandat du directeur dépend de l'atteinte de ces objectifs.

Les agences n'ont pas la personnalité morale et ne dispose donc pas d'un conseil d'administration entérinant leurs orientations et leurs comptes.

Chaque directeur d'agences négocie avec son ministre de tutelle un document-cadre (framework document) qui régit l'ensemble de leurs relations.

Plus précisément, ce document-cadre fixe :

- les objectifs de l'agence qui dépendent des objectifs prioritaires du ministre;
- les flexibilités accordées à l'agence;

- les responsabilités de chacun des acteurs principaux : ministre et directeur de l'agence³⁴;
- les modalités de contrôle de gestion et d'inspection;
- les modalités de révision du document-cadre.

Le document-cadre est signé par le ministre qui demeure responsable face au Parlement. Le Cabinet Office doit donner son agrément pour les objectifs assignés aux agences par le ministre de tutelle et contenus dans le document-cadre. Ce dernier est considéré comme le fondement nécessaire pour toute évaluation de l'action des directeurs de l'agence.

Le document-cadre fait l'objet d'une évaluation par le ministre de tutelle tous les trois ans. Chaque évaluation permet de faire le point sur l'opportunité de la poursuite de la mission ou de sa sous-traitance au secteur privé.

Dans le même ordre d'idées, étant donné que les gestionnaires des agences sont jugés sur les résultats qu'ils obtiennent - au regard des objectifs initialement fixés - ces derniers, afin de maximiser leurs résultats au meilleur coût, produisent des comptes proches de ceux du secteur privé. Ils s'appuient sur des instruments tels que bilan, compte de résultat ou tableau de financement, que l'on retrouve généralement dans une entreprise. L'amélioration de l'information comptable (au niveau des agences) doit, prochainement être étendue aux comptes de l'Etat. Les méthodes employées au sein des agences depuis plusieurs années constituent donc l'expérimentation d'une opération qui doit être conduite sur une

³⁴ Le document-cadre précise le niveau de délégation de signature qui est accordée au directeur pour sa gestion. Ainsi, par exemple, le document-cadre du Court Service donne la délégation complète de signature pour les dépenses inférieures aux montants suivants : Construction 8,5 millions de livre sterling, achat de matériel informatique 1 million de livre sterling, consultants 0,1 million de livre sterling.

échelle beaucoup plus grande, et qui doit aboutir à la réforme du budget de l'Etat.

Tel que vu précédemment que le directeur de l'agence bénéficie d'une certaine liberté de gestion en contrepartie de sa responsabilité envers les objectifs à atteindre.

Cette liberté de gestion peut, cependant, faire l'objet de certaines balises, notamment lorsqu'elle touche au domaine d'intervention politique. Ainsi, par exemple, il appartient au directeur de l'agence des cours de justice de proposer au ministre la fermeture de certaines cours mais la décision est prise *in fine* par le ministre. De même, le respect du document-cadre par le directeur de l'agence ne garantit pas à ce dernier toute liberté d'action.

Un conflit entre le ministre de l'Intérieur britannique et le directeur de l'agence en charge des prisons a abouti à la démission forcée de ce dernier. Le sujet de discorde était relatif aux efforts à réaliser en vue de réinsérer les prisonniers, le directeur de l'agence ayant une vision plus volontariste du sujet que le ministre. Bien que le directeur de l'agence ait rempli l'ensemble des objectifs qui lui avaient été assignés dans le document-cadre approuvé par le ministre, il s'est donc vu contraint de se démettre pour une toute autre raison.

Reddition de comptes

La diffusion d'une culture du résultat au sein des agences britanniques ne prend vraiment de sens que si un compte rendu précis de l'activité est effectué. Les agences britanniques sont tenues de rendre compte auprès de leur ministre de tutelle qui demeure seul responsable au Parlement du mandat confié à l'agence. Elles produisent pour cela un rapport des activités.

Au Royaume-Uni, le contenu du rapport des activités n'a point été explicité par le législateur. Ce sont les attentes des ministères gestionnaires ainsi que celles des corps de

contrôle qui en ont déterminé les éléments constitutifs.

Les rapports des activités des agences comprennent les éléments suivants :

- ses missions et objectifs, les niveaux de performance qui lui ont été assignés par le ministre de tutelle, leur degré de réalisation dans le passé;
- éléments financiers; un tableau de financement permettant de savoir à la fois comment le financement des principales opérations ont été réalisés, et quelle a été l'utilisation des crédits budgétaires, en particulier par rapport aux prévisions;
- éléments sur les ressources humaines; un compte rendu des activités de l'agence : notamment en regard des actions entreprises, les résultats atteints par rapport aux niveaux de performance assignés et les moyens financiers engagés.

Le rapport des activités sert ainsi à apprécier la qualité de l'activité d'une agence face aux objectifs qui lui ont été fixés. Il permet au ministère de tutelle de trouver, dans un support unique et complet, l'ensemble des éléments d'information nécessaires pour évaluer la qualité intrinsèque du management.

Une dernière précision relative aux rapports des activités peut être énoncée comme suit : dans la mesure où le ministre est responsable de la gestion de la performance et de la détermination des objectifs globaux, le rapport des activités de l'agence doit contribuer à situer aisément son action spécifique dans l'ensemble de la politique ministérielle. C'est pourquoi ces rapports sont approuvés par le ministre avant diffusion.

Les rapports des activités sont rendus publics. Ils sont diffusés auprès du Parlement et des instances de contrôles.

Gestion de la performance

La Planification stratégique gouvernementale et ministérielle

Pour favoriser la coordination entre les agences, un plan appelé Public Service Agreement (PSA), couvrant la période 2001 à 2004, détermine pour tous les ministères environ 160 cibles, touchant les domaines clés. Plus précisément, les PSA décrivent les missions du ministère, ses finalités et objectifs, les programmes qu'ils comptent mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ainsi que les résultats attendus.

Ces PSA comportent en outre, une évaluation des ressources financières globales qui seront dévolues à chaque ministère pour trois ans. Le particularisme du système britannique est que cette évaluation est non révisable pour la période concernée (année fiscale 2001-2004). L'expérience britannique révèle que les équipes du Treasury souhaitent se consacrer à terme aux impacts économiques de la dépense, donc à son efficacité plutôt qu'à son utilisation précise. Dès lors, les ministères sont libres de piloter leur action. Cette prise de distance par rapport à la gestion quotidienne des ministères ne signifie pas pour autant l'absence de suivi de leur action par la direction du Budget. Cela étant, la consommation des crédits budgétaires, même si leur comptabilisation est du ressort des ministères gestionnaires, est régulièrement suivie au Royaume-Uni. L'importance du suivi de la consommation relève d'une double optique :

- s'assurer que les décisions de gestion des ministères n'hypothèquent pas les dépenses pour les années suivantes;
- s'assurer périodiquement de l'efficacité de la dépense publique au sein du secteur.

À cet effet, le Treasury rencontre régulièrement, en cours d'année, les ministères gestionnaires pour évaluer la consommation de crédits et la mettre en regard des résultats

obtenus. Ces rencontres donnent lieu à la rédaction de comptes rendus.

Le PSA a pour objectif d'améliorer le service aux citoyens, de favoriser la coordination et de permettre l'apprentissage et le développement au sein du gouvernement.

Si l'explicitation des objectifs et la fixation du mode organisationnel ont été menées à l'interne par les ministères gestionnaires, leur validation s'est effectuée en relation avec le Treasury. Ainsi, la procédure d'élaboration des PSA a été rigoureusement encadrée par le Treasury, notamment dans la mesure où elle a été quasi simultanée à la Comprehensive Spending Review (CSR)-1998³⁵. Le Treasury souhaitait, à l'occasion de la CSR et donc de la fixation de l'enveloppe triennale de moyens alloués connaître les grandes lignes directrices des actions, envisagées. Il a ainsi pu faire prévaloir certains de ses choix dans les objectifs et indicateurs associés.

Les indicateurs de performance associés aux PSA ont été arrêtés conjointement entre le Treasury et les ministères gestionnaires, à l'issue d'un processus de discussion bilatérale dans lequel les ministères ont eu à justifier chacune de leurs actions au regard de leurs objectifs. Le Treasury a dans certains cas su faire prévaloir son point de vue sur les indicateurs à mettre en place malgré l'hostilité des ministères gestionnaires. L'exemple britannique est toutefois unique et doit être resitué dans un contexte historique où le Treasury exerce une influence historique dans l'appareil gouvernemental, qui est renforcée par la conjoncture politique qui est en place depuis l'arrivée de M^{me} Thatcher et s'est poursuivi jusqu'à date avec le parti travailliste.

Ses engagements sont transparents et le gouvernement s'en veut imputable. Les ministères communiquent à la population les

³⁵ La CSR a permis une remise en cause de la procédure budgétaire qui prenait comme point de départ les enveloppes de crédit de l'année précédente.

informations sur ces résultats par le biais de leurs rapports ministériels.

Les PSA (d'une durée de 3 ans) s'articulent aux plans annuels de performance qui précisent pour chaque ministère, le plan d'action pour l'année considérée et les résultats concrets et mesurables qui doivent être atteints. Les objectifs sont généralement plus opérationnels que dans les plans stratégiques. Ils visent à expliquer comment les ministères réaliseront les objectifs de haut niveau définis par les PSA. Quant aux résultats attendus, ils sont plus explicites.

Les plans annuels de performance sont formalisés dans des documents spécifiques, les Business Plan.

La planification stratégique au niveau des agences

L'agence publie chaque année un plan d'affaires (Business Plan) qui contient les cibles à atteindre en terme de rendement. Ce plan est le contrat qui lie l'agence et le ministère. Le ministre a la responsabilité de déterminer les cibles pour les agences sous sa juridiction. Il le fait en collaboration avec les directeurs des agences.

3. Cadre législatif

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de cadre législatif relatif aux agences. Les agences ont été instaurées avec la réforme Next Steps issue du rapport « Improving Management in Government : the next step » (Améliorer la gestion du gouvernement : la prochaine étape).

Les ressources humaines et les ressources financières sont intégrées au document d'encadrement et négociées par le directeur général avec les agences centrales, elles sont susceptibles d'évoluer avec le temps.

4. Ressources humaines

Au Royaume-Uni, la réforme de la fonction publique³⁶ a mis fin aux formules de rémunération identiques pour toutes les administrations en confiant la responsabilité des rémunérations et du classement du personnel, à l'exception des emplois supérieurs, aux ministères et agences.

Il revient aux agences de négocier l'évolution des conditions d'emploi et de rémunération dans le cadre des négociations annuelles, rassemblant les représentants du personnel, le président de l'organisation syndicale la plus représentative et les représentants de l'administration. En cas de désaccord, le *statu quo* en matière salariale est de rigueur et les négociations reconduites à l'année suivante.

Agents occupant un emploi supérieur au sein de l'agence :

Le cadre global d'emploi et de rémunération des agents occupant un emploi supérieur au sein de l'agence est défini de manière interministérielle, et ces agents sont systématiquement mis en compétition, y compris avec du personnel issu du secteur privé, pour pourvoir un emploi vacant. Environ 30 % des emplois supérieurs ouverts ces dernières années ont été directement comblés par des personnes provenant du secteur privé.

Personnels de l'agence

Les employés des agences restent des fonctionnaires (Civil Servant).

Ils sont recrutés par le directeur de l'agence. Ce dernier est, en outre, responsable de leur promotion et des évolutions salariales et des licenciements éventuels.

³⁶ Cette réforme a été préparée par la publication de deux livres blancs en 1994 et 1995.

5. Ressources financières

En contrepartie de l'atteinte des objectifs chiffrés, les agences négocient avec leur administration de rattachement et le ministère des Finances des enveloppes budgétaires prévisionnelles sur trois ans. Elles peuvent aussi disposer de diverses flexibilités, négociées en fonction de leurs besoins spécifiques : la globalisation des crédits de fonctionnement, capacité de reporter des crédits d'une année sur l'autre.

Le système britannique autorise formellement les directeurs des agences à redéployer des crédits affectés à des programmes vers les moyens de fonctionnement ou les dépenses de personnel. Ces possibilités sont limitées dans la mesure où un objectif de réduction global des coûts de fonctionnement de 4 % sur trois ans a été imposé aux agences britanniques.

Les enveloppes de fonctionnement de l'agence sont entièrement fongibles et il n'existe pas de contrôle *a priori* des dépenses. Une fois le budget voté et les crédits alloués, les agences disposent de manière autonome de leur ligne de crédit.

Conclusion et constats

En conclusion, nous pouvons dire que la finalité principale de la démarche du Royaume-Uni peut se résumer par « la recherche de la meilleure qualité du service public en direction du citoyen au meilleur coût ». Si au départ les réactions syndicales ont été violentes et très étalées dans le temps, aujourd'hui les réformes se poursuivent sans soulever trop d'oppositions internes.

Les acquis majeurs de cette réforme sont les suivants :

- la spécialisation sur la fourniture d'un service bien identifié et la mesure des résultats;

- le recentrage des ministères sur les fonctions stratégiques et de planification;
- la rédaction de documents-cadres établissant précisément le périmètre d'activités de l'agence et le contexte de ses relations avec la tutelle;
- la transparence de la gestion par la publication des documents-cadres;
- l'introduction d'une culture de la performance à tous les niveaux.

La définition rigoureuse des missions assignées aux agences implique la délimitation précise de leurs domaines d'intervention et évite *a priori* des redondances inutiles entre structures administratives.

Cela étant, le système britannique se heurte cependant à certaines limites :

Ainsi, tout d'abord, même si le système britannique met en évidence la hiérarchisation (arborescence) des objectifs, déclinés au niveau des ministères puis au niveau des agences, l'articulation des objectifs entre ces différents niveaux présente certaines faiblesses : une déconnexion de fait est souvent présente entre les objectifs des PSA et ceux assignés par les ministères aux agences relevant de leur tutelle.

Ensuite, la fragmentation trop poussée des champs de compétences des structures administratives peut occulter l'utilité de programmes menés par plusieurs services, notamment si plusieurs ministères sont concernés. Confronté à cet écueil, le gouvernement britannique a pallié les effets potentiellement négatifs d'une trop grande sectorisation en instaurant une politique d'horizontalité administrative, définie dans un rapport publié en 2000 et intitulé « Cross-Cutting : wiring it up ». Cette politique permet d'assurer une coordination des efforts pour atteindre des objectifs complémentaires et éviter par le fait même le travail en parallèle au même moment et lançait trois

PSA spécifiques sur des politiques impliquant divers ministères et agences³⁷.

- l'efficacité du système de justice criminelle qui associe le Home Office, le Lord Chancellor et l'Attorney General;
- la lutte contre la drogue qui couvre l'action du Cabinet Office, du Home Office (aspect ministère de l'Intérieur mais aussi administration pénitentiaire), de la Santé, de l'Éducation et des Affaires étrangères;
- l'amélioration des conditions de vie des jeunes enfants qui associe les ministères de la Santé, de l'Éducation ainsi que les autorités locales.

Quel avenir pour les agences britanniques?

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement Blair a semblé prendre de la distance par rapport au modèle de l'agence. Sans désavouer les Next Steps, il a privilégié les ministères et le centre du gouvernement au détriment des agences. Cette nouvelle orientation a été mise en lumière par le « 2000 Next Steps Review ». Contrairement aux éditions antérieures de cette publication annuelle, qui donnaient la liste des agences par ordre alphabétique, la table des matières de l'édition 2000 ne mentionne que les ministères et aucune rubrique quelle qu'elle soit n'est consacrée aux agences. Mettre l'accent sur les agences révèle la volonté d'en faciliter l'accès à l'usager. La nouvelle structure témoigne de la volonté du gouvernement Blair d'indiquer clairement la subordination des agences aux ministères, ces derniers étant les instruments à l'aide desquels le gouvernement élabore les politiques et assure leur mise en œuvre.

Tout en demeurant favorable dans ses propos à la politique des Next Steps, le gou-

vernement Blair a établi un programme de modernisation reposant sur une forte orientation des politiques par le centre du gouvernement. Le but est d'accroître la réactivité et la qualité des services, mais, contrairement aux Next Steps, qui prônaient la fragmentation pour atteindre cet objectif, l'intégration des structures et des politiques a été cette fois privilégiée. En outre, plutôt que de séparer les politiques des activités, la modernisation a eu pour objectif de les regrouper. Le livre Blanc sur la modernisation de l'administration (1999) n'évoque même pas les Next Steps. Au lieu de soustraire les services à la tutelle ministérielle, on leur fait jouer un rôle primordial dans les performances ministérielles et au lieu de s'appuyer sur les agences pour la fourniture des services, on en confie la responsabilité aux ministères. En rupture avec la logique qui avait créé les agences, le Livre Blanc insiste pour qu'il existe « à Whitehall une nouvelle concentration sur les résultats – exigeant de chaque secrétaire permanent qu'il fasse en sorte que son ministère soit en mesure de mener à bien la réalisation des principaux objectifs gouvernementaux et en assume personnellement la responsabilité pour en garantir l'exécution ».

Que deviennent les agences dans cette stratégie axée sur les ministères?

Les agences survivent mais perdent un peu de l'autonomie promise par le projet initial. Dans le raisonnement de la modernisation une indépendance excessive nuit à la cohésion des politiques et à l'intégration des services. Ce thème est évoqué dans *Wring it Up*, manifeste pour la fourniture de services intégrés publié par le Cabinet Office en 2000. Ce rapport préconise, entre autres, un renforcement de l'autorité des ministres et des hauts fonctionnaires.

D'un point de vue strictement juridique, cette nouvelle donne ne change rien aux relations agences-ministères. Les ministères sont formellement responsables de l'élaboration

³⁷ Ces engagements propres à plusieurs ministères sont appelés cross-cutting PSA.

des politiques, de la coordination des programmes et des résultats obtenus du point de vue de la prestation des services, comme cela a toujours été le cas, et les agences restent responsables dans leur domaine d'activité respectif en ce qui concerne les coûts et la production. Toutefois, la nouvelle importance accordée à la responsabilité ministérielle à l'égard de la fourniture des services limite inévitablement l'autonomie des agences. Les agences sont tenues de suivre les instructions des ministères, quitte à adopter les méthodes de ces derniers au détriment des leurs.

L'originalité de l'expérience britannique est que le gouvernement Blair a pu réaffirmer l'autorité des ministères sans abandonner officiellement la politique des Next Steps. Sans doute en ira-t-il autrement pour les administrations étrangères qui ont rendu les agences juridiquement indépendantes des ministères. Des difficultés risquent de surgir lorsque émergera la volonté de réaffirmer l'autorité des ministères.

GOUVERNEMENT

MINISTÈRES

Déployés dans la planification stratégique ministérielle

Public Service Agreement : Détermine les priorités et fixe les cibles

AGENCES

Déployés dans les agences

Plan annuel de performance : formalisé dans des documents spécifiques : les Business Plan

Élaboration d'un Business Plan : Contient les cibles de rendement à atteindre et déterminées par le ministre

Bibliographie

BOVAIRD, T. et GREGORY, D. (1996). « Performance Indicators: The British Experience ». Dans Halachmi, Arie Bouckaert Geert, Eds. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. The State of the Art*. Wesport CO, Quorum Books. p. 239-271.

UNITED KINGDOM. CABINET OFFICE (2002). *Departmental Report 2002*. London, The Stationary Office.

UNITED KINGDOM. HER MAJESTY TREASURY (HMT) (2002). *Site Web: Public Service Agreements*, [en ligne],
http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Public_Service_Agreements_2002-2004/pss_psa_index.cfm?

JAMES, O. (2001). « Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies », *Governance: An International Journal of Policy and Management*, vol. 14, N° 2. p.233-252.

OCDE (1997). *En quête de résultats: Pratiques de gestion des performances*. Paris, PUMA.

TROSA, S. (1995). *Moderniser l'administration, Comment font les autres ?* Paris, Les Éditions d'Organisation.

Suède

Profil institutionnel et politique

Le Royaume-Uni de la Suède est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. Les pouvoirs du roi, en tant que chef d'État, sont essentiellement représentatifs et symboliques. Le pouvoir exécutif appartient au premier ministre et à un cabinet formé par celui-ci.

Détenteur du pouvoir législatif, le Parlement (Riksdag) unicrémental est formé de 349 membres élus pour une période de quatre ans. La plupart des sièges (310) sont répartis, de façon permanente, entre les 29 circonscriptions, alors que les 39 autres sièges sont répartis, à la suite de chaque élection, entre les partis politiques, selon le pourcentage des votes obtenus, dans une finalité de représentation proportionnelle.

La Suède compte 21 comtés (län) et 289 municipalités (Kommun). Les représentants de ces niveaux gouvernementaux sont élus. Leurs pouvoirs leur sont accordés par le gouvernement fédéral et sont répartis en fonction du niveau de gestion approprié pour l'administration de ces services.

Source : *Comparative public administration*, 1st ed., United Kingdom, J. A. Chandler, 2000.

1. Mise en place des organismes de services

Historique d'implantation

Dès le 16^e siècle, la Suède comptait des agences à l'intérieur de son appareil étatique. Il faut cependant attendre la Constitution de 1809 pour voir leur statut devenir officiel. Ce pays nordique avait, dès cette époque, une volonté de limiter le pouvoir exécutif sur la bureaucratie par une séparation entre l'élaboration des politiques et la prestation de services aux citoyens, l'objectif ultime étant de contrer les interventions politiques dans la mise en œuvre des programmes.

Près de cinq siècles plus tard, le modèle suédois est toujours d'actualité et il a fait l'objet de nombreuses analyses. Plusieurs pays, comme le Royaume-Uni, se sont inspirés de cette forme d'organisation pour réformer leur propre administration publique. Depuis les années 1980, la responsabilité managériale, l'efficacité organisation-

nelle et surtout la séparation entre les fonctions de conception et d'exécution sont les bases de la nouvelle gestion publique que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE. Malgré sa position avant-gardiste en matière de séparation entre l'élaboration des politiques et la prestation de services, la Suède n'échappe pas, au cours des années 1980, à une crise économique, comme plusieurs autres pays. Elle doit, elle aussi, entrer dans différentes vagues de réformes afin de rétablir son économie, de restructurer et de décentraliser ses agences.

Alors qu'elle bénéficiait des plus forts excédents budgétaires de tous les pays de l'OCDE au cours des années 1980, la Suède a enregistré, ensuite, les déficits budgétaires les plus élevés. Ces déficits budgétaires se sont accompagnés de la hausse de la dette publique. Entre 1987 et 1998, le pays est passé par un affaissement puis un redressement de son solde budgétaire.

Peu avant le début de cette situation critique, le gouvernement suédois s'était lancé dans une première vague de réformes qui

visait surtout des changements au niveau juridique. Entre 1982 et 1988, à l'occasion de la révision de la *Loi sur l'administration publique*, la procédure administrative a été simplifiée dans le but de rendre le service public plus accessible aux citoyens. Le gouvernement souhaitait avant tout renforcer la légitimité des institutions publiques par l'augmentation de la dimension service aux dépens de la conception legaliste traditionnelle. La Suède a privilégié, pour guider les activités de ses agences, de ne pas créer une loi pour chacune d'elles. Elle a plutôt adopté des lois-cadres qui définissent les limites, supérieures et inférieures, à travers lesquelles les agences peuvent exercer leurs activités. L'objectif de l'adoption de telles lois était de réduire le contrôle politique exercé sur l'administration publique. C'est à cette même période que la gestion par objectifs a été mise en place.

La seconde vague de réformes (1988-1998) s'orientait autour de la nécessité de s'engager dans les réformes institutionnelles. L'efficacité administrative, l'autonomie des agences et l'introduction de concepts liés à l'économie de marché sont au cœur de cette réforme. Une nette prédominance a été accordée aux aspects budgétaires. D'une part, le gouvernement a entrepris une vaste réorganisation de ses agences et institutions. Certaines étant fusionnées et d'autres, supprimées. D'autre part, des transformations fondamentales ont été apportées à la procédure budgétaire. Le cadre budgétaire pluriannuel a été introduit de même qu'une procédure ascendante en matière budgétaire.

L'État a profité de cette réforme pour décentraliser certains services aux collectivités territoriales. Les agences ont, par le fait même, perdu deux des tâches qu'elles assumaient, à savoir l'allocation de subventions aux municipalités et le contrôle des activités de ces dernières. La décentralisation et la déréglementation des autorités locales ont privé les agences d'une partie de leur champ d'action au sein du système administratif. Celles-ci se sont alors tour-

nées vers la diversification de leur rôle en proposant, par exemple, leur expertise et leur compétence professionnelle aux collectivités territoriales.

La Suède se distingue par les traits particuliers de son administration publique. Ses petits ministères, ses agences gérées de manière indépendante et le rôle important joué par les autorités locales et régionales dans la prestation de services publics sont les éléments caractéristiques de cette administration. De plus, toutes les activités du gouvernement se fondent sur trois principes essentiels : la démocratie, le respect du droit et l'efficacité. La démocratie nécessite que l'administration publique s'acquitte de ses tâches conformément aux décisions prises par le Parlement et le gouvernement. Le respect du droit signifie que l'administration publique doit prendre des décisions fondées sur la législation actuelle et d'autres règles statutaires et que les individus doivent aussi avoir la possibilité de soumettre leur litige aux tribunaux. L'efficacité suppose que l'administration publique atteigne les résultats voulus et réalise les objectifs fixés par le gouvernement, et ce, en respectant un bon rapport coût-efficacité.

Définition des organismes de services

Le nombre exact d'agences et de ministères varie constamment. Les données les plus récentes font état de plus de 300 agences au sein de l'administration publique suédoise.

Tel qu'il l'a été présenté précédemment, la Suède a organisé son système administratif sur la base de la séparation de l'exécutif et de la bureaucratie. Des ministères de petites tailles sont en place pour concevoir les politiques alors qu'un grand nombre d'agences administratives sont responsables de la mise en œuvre de celles-ci. L'élément central des agences est sans contredit leur autonomie. Le gouvernement et les ministères ne peuvent interférer dans

la mise en œuvre des lois par les agences. En contrepartie, les ministres ne sont pas tenus responsables de l'application des lois par les agences devant le Parlement, les responsables des agences sont imputables de leurs actions.

Les réformes opérées au cours des années 1980-1990 n'ont pas nécessité, en Suède, de refonte de l'organisation des pouvoirs publics puisque le pays se distinguait déjà par la séparation entre ses fonctions de conception et d'exécution. De plus, le concept de privatisation ne semble pas intéresser l'administration suédoise. Les documents consultés ne font état d'aucun mouvement dans ce sens. Il faut rappeler que ce n'est pas tant l'organisation des pouvoirs qui préoccupait les Suédois, mais plutôt la saine gestion financière.

2. Structure et mode de gestion

Il existe au sein du gouvernement 12 ministres et leur ministère correspondant et 13 petits départements de services publics pour l'éducation, les services sociaux, etc., qui contiennent en moyenne environ 100 employés chacun. Leurs tâches sont relatives à la préparation : des projets de lois, des décisions et des lois adoptées et des règlements pour les agences administratives. Les ministres ne sont pas concernés par les détails de l'appareil administratif, l'implantation des décisions est du ressort des agences et des municipalités.

Mode de fonctionnement

La gestion de chaque agence repose sur son directeur général. Certaines agences n'ont pas de conseil alors que d'autres, la majorité, ont des conseils consultatifs (cf. Annexe 1); finalement, certaines ont des conseils pleinement responsables. La majorité des conseils interviennent non pas comme des comités directeurs, mais plutôt comme des organes consultatifs. Les membres qui siègent sur ces derniers appartiennent généralement aux sphères suivantes :

politique, parlementaire, municipale ou représentative (les représentants des groupes d'intérêts concernés par les activités des agences se retrouvent fréquemment sur ces conseils). Les conseils pleinement responsables se comportent comme des conseils d'administration d'entreprises privées. Dans ce cas, le directeur sera responsable devant le conseil; dans les autres cas, c'est directement au Parlement.

Les directeurs généraux sont nommés pour une période déterminée. Leur mandat est d'une durée moyenne de sept ans. Les nominations à ces postes se font par décret. Le processus de sélection se fait par le Conseil des ministres, mais la décision revient généralement au premier ministre et au ministre concerné. Même si ce type de nomination peut s'apparenter aux nominations politiques, il est important de souligner que les directeurs généraux ne démissionnent pas lors d'un changement de gouvernement.

Les agences profitent d'un très large degré d'autonomie. Elles ont les ressources humaines et financières leur permettant de bien fonctionner. Les agences sont responsables de l'implantation des politiques. De plus, elles influencent leur rédaction par leur expertise et leurs connaissances des conditions nécessaires au développement de nouvelles politiques qui répondent aux attentes des citoyens.

Les directeurs d'agences sont tenus de diriger leurs activités conformément aux attentes du gouvernement. Le gouvernement attend aussi d'eux qu'ils examinent et définissent de nouvelles priorités et qu'ils trouvent les mesures qui renforcent l'efficacité pour permettre la rationalisation et accroître la productivité. La grande liberté dont les agences bénéficient pour choisir leurs propres modalités de travail impose donc des exigences particulières à leurs directeurs. Les plus importantes sont :

- une direction compétente;

- la capacité de présenter et de faire valoir les objectifs de l'agence;
- la délégation de la responsabilité;
- la capacité de susciter l'enthousiasme des agents et de les initier à faire des efforts concertés pour atteindre les objectifs.

Les restrictions pesant sur le fonctionnement des agences ont été éliminées au cours des dernières années, y compris pour la gestion du personnel et pour la gestion des locaux administratifs, que le gouvernement central se gardait.

Les agences sont directement subordonnées au gouvernement. Elles font cependant également rapport au ministère auquel elles sont associées. Bien qu'elles soient rattachées à un ministère, les agences répondent de leur action devant le Parlement. L'autonomie des agences est protégée par la Constitution.

Les agences se divisent en secrétariats, puis en directions ou bureaux. En plus de mettre en œuvre les politiques, lois et règlements des ministères, les agences peuvent proposer des changements législatifs au gouvernement. C'est sur la base de leur expérience qu'elles sont en mesure de proposer des changements aux lois et règlements.

Le rôle des ministères est crucial dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques. Cependant, dans la pratique, les agences ont un poids très important dû à leurs effectifs (98 % des employés se retrouvent dans les agences) et à leurs compétences. Ce déséquilibre des effectifs est tel que certaines agences ont acquis un poids politique dépassant celui des ministères.

Reddition de comptes

Avec la mise en place des réformes, les agences ne sont plus évaluées sur les

moyens, mais plutôt sur les résultats obtenus. C'est à travers une « lettre de mission » que les ministres précisent leurs attentes aux agences. Ces attentes deviennent les objectifs à atteindre.

Chaque « lettre de mission » doit contenir :

- une spécification des objectifs et des normes au niveau opérationnel;
- l'indication de la manière dont il sera rendu compte des résultats obtenus;
- l'énoncé de toute tâche particulière que l'agence est chargée de mener à bien;
- l'examen de la contribution que le travail de l'agence apporte aux résultats souhaités par le gouvernement.

Pour faire le suivi des « lettres de mission », les agences doivent, depuis 1993, publier un rapport annuel sur leur situation financière, leurs activités et leurs résultats. Ce rapport fait l'objet d'un examen du Bureau national de vérification. Depuis l'établissement de cet examen par le Bureau, le contenu des rapports a été bonifié. Ils sont devenus le principal outil qui permet d'effectuer la comparaison et le contrôle des agences. Le rapport financier doit être accompagné d'un rapport sur les performances.

Les rapports annuels financiers et de performance contiennent de l'information qui couvre les trois années financières passées et sont comptables dans le temps. L'agence se doit de commenter les performances dont elle fait état au regard des objectifs à atteindre et des activités spécifiées par le gouvernement dans la « lettre de mission ». Le détail de cet exposé sur les performances doit s'appuyer sur des données dûment justifiées et des méthodes de mesure.

La structure des rapports annuels suit généralement un modèle commun. Le directeur général de l'agence met en relief, en termes généraux, les activités de l'agence au cours

de l'année et évoque les problèmes majeurs qu'a rencontrés l'agence. Il procède à un examen détaillé des activités de l'agence ventilées par domaines (par produits). Bien qu'il y ait dans les rapports annuels une partie spécifique consacrée aux produits, la plupart des informations sur les performances se retrouvent dans la section qui contient la description des activités de l'agence. Après cette description, sont présentés les tableaux statistiques sur les activités de l'agence, qui comprennent un bilan, un rapport budgétaire, une analyse de la situation de trésorerie et un relevé des produits, accompagnés de notes explicatives. Le Bureau national de vérification examine chacun des rapports.

Gestion de la performance

En matière de gestion des résultats, le gouvernement a fixé peu de règles sur la manière dont sont évaluées les activités menées par les agences. Ces dernières sont d'autant plus redevables qu'elles sont libres de choisir les méthodes pour réaliser leurs objectifs. Le gouvernement estime que la personne nommée, soit le directeur général, par une agence pour diriger une activité doit aussi disposer de l'autorité nécessaire pour choisir les instruments et les moyens pour atteindre les buts fixés dans la « lettre de mission ».

3. Cadre législatif

L'activité des agences est encadrée par la législation, mais les agences ne sont pas créées par une loi. Si elles ont le droit de définir leur propre organisation, elles doivent néanmoins fournir au gouvernement l'information nécessaire pour coordonner leurs activités, évaluer leurs travaux et piloter l'action gouvernementale.

Les relations entre les administrateurs des agences et les ministères sont basées sur un processus plutôt informel et sur le dialogue. Ce type de relation fait en sorte que

l'analyse de la performance et le processus budgétaire se présentent en cinq étapes :

- a. Le gouvernement détermine les objectifs à long terme;
- b. Les ministères transmettent les objectifs aux agences accompagnés de directives précises;
- c. Les agences soumettent leur budget au gouvernement;
- d. Le gouvernement autorise les dépenses et approuve les objectifs;
- e. Les agences déterminent leurs objectifs opérationnels, gèrent les programmes et rendent compte au Parlement.

4. Ressources humaines

Le gouvernement a confié une grande partie de sa politique de gestion du personnel aux agences. Les directeurs d'agences sont donc responsables de la politique de personnel de leur agence respective, c'est-à-dire des questions relatives au recrutement du personnel et des cadres, à l'acquisition des compétences et à la mobilité, et des conditions de rémunération et d'emploi.

Les directeurs généraux sont responsables du recrutement, de la notation et du licenciement de leur personnel. Il n'existe pas de fonction publique en Suède. Le principe d'emploi à vie n'existe pas. Il n'y a presque pas de distinction entre les conditions d'emploi du secteur public et celles du secteur privé. Bien que la négociation collective ait été intégralement transférée aux agences, il existe toujours une structure à deux étages puisque les directeurs d'agences se sont regroupés, sous la forme d'une Confédération des employeurs publics, où ils s'entendent d'abord sur les conditions de base à la négociation.

Dans chaque agence, les négociations reposent dans une large mesure sur la performance de chaque agent. Il est fréquent que des agents occupant le même poste

soient payés différemment du fait de leur performance respective.

Les agences sont censées faire de la gestion des ressources humaines un moyen efficace d'atteindre les objectifs visés de façon à inspirer confiance aux citoyens. La tâche du gouvernement ne consiste qu'à fixer des balises pertinentes afin d'assurer des conditions de travail minimales dans les politiques de personnel des agences.

En ce qui concerne la nomination des directeurs, les services gouvernementaux recherchent des candidats aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public. Après concertation entre le premier ministre, le ministère de la Justice et le ministre concerné, celui-ci est responsable du recrutement des directeurs d'agences dans son propre domaine.

5. Ressources financières

Depuis les réformes, les agences ont adopté un plan budgétaire pluriannuel (triennal), plutôt qu'annuel. Outre les modes de reddition de comptes présentés plus tôt, le tiers des agences est examiné chaque année de façon rotative. Cet examen se concentre davantage sur les objectifs que sur les détails administratifs. Cette évaluation est assurée par le Standing Committee on the Constitution. Il se concentre sur la façon dont les agences utilisent les fonds alloués en matière d'efficacité et d'utilisation rationnelle des ressources.

Les agences tiennent une comptabilité d'exercice. Les crédits d'exploitation sont déposés sur un compte. S'ils sont dépensés au rythme de moins d'un douzième par mois, l'agence perçoit des intérêts; dans le cas contraire, elle doit verser une somme qui représente le coût de l'emprunt. Elle peut reporter jusqu'à 3 % des crédits sur l'année suivante et, dans cette même limite, peut anticiper sur les crédits futurs. Elle peut ainsi faire face à l'imprévu et planifier ses activités dans la durée.

Les agences financent l'ensemble de leurs dépenses dans un seul des secteurs budgétaires (voir Annexe 2) du gouvernement. Elles ne font face à aucune restriction quant au choix des éléments qu'elles emploient pour dépenser leur budget. Le gouvernement central, jusqu'au milieu des années 90, se gardait la responsabilité des négociations collectives et la gestion des bâtiments. Ces deux éléments de dépense relèvent maintenant des agences. En fait, celles-ci ont l'entière responsabilité de toutes leurs activités.

6. Administration locale et régionale

Les municipalités sont dirigées par une assemblée élue et elles ont un pouvoir de taxation. Leurs responsabilités incluent généralement la planification locale, les rues, l'eau potable et les égouts, l'électricité, la protection de l'environnement, les inspections sanitaires, les soins aux enfants, les écoles, les services sociaux et les soins aux personnes âgées.

Les comtés sont aussi dirigés par une assemblée élue et ils ont les mêmes pouvoirs de taxation. Ils sont responsables des services de santé, des systèmes de transport régionaux, de la planification régionale.

L'autonomie et les droits de taxation des deux autorités sont garantis par la Constitution. Il n'y a pas de hiérarchie entre ces deux niveaux, leurs responsabilités sont déterminées en fonction de la pertinence du niveau de gestion requis par la prestation du service.

Conclusion

La structure du système administratif suédois semble très décentralisée. Cependant, le Parlement et le gouvernement disposent de trois outils importants pour contrôler l'administration publique : le pouvoir de la

législation, le pouvoir des finances et le pouvoir de nomination.

L'exercice du pouvoir des finances se fait par l'intermédiaire du budget des agences qui est examiné de près par les ministères concernés et par le ministère des Finances. Chaque année, au printemps, la présentation du projet de budget et des finances propose les limites des dépenses dans divers domaines d'action; en automne, le projet de loi sur le budget et les finances est soumis à la décision du Parlement. Les résolutions plus précises concernant les objectifs à atteindre et les instructions associées au budget adopté sont contenues dans les documents officiels du gouvernement et contiennent l'affectation des fonds aux agences intéressées. Les rapports annuels soumis par les agences à leur ministère respectif sont d'importants éléments de suivi effectués par le gouvernement. Celui-ci maîtrise aussi les activités en choisissant les présidents et les membres des conseils de direction des agences.

Le pouvoir de nomination est un élément essentiel à l'exercice du contrôle par le gouvernement. Il existe une politique, soigneusement étudiée et appliquée, de recrutement des cadres dirigeants qui permet d'exercer un contrôle sur la prestation des services. Ce sont les compétences et le leadership des dirigeants qui déterminent en grande partie la réussite de la mise en œuvre de la politique du gouvernement.

La plus grande difficulté que semble, en ce moment, poser le modèle suédois est le poids qu'ont pris les agences en comparaison avec celui des ministères. La faiblesse relative des ministères laisse peu de marge de manœuvre aux ministres pour préciser clairement les résultats à atteindre par les agences.

En ce qui concerne la privatisation, le gouvernement ne semble pas structurer son appareil autour de cette option. L'information disponible ne permet pas de savoir si le gouvernement a privatisé cer-

tains de ses services. Pour cette raison, il est légitime de penser que cette option ne fait pas partie des priorités gouvernementales.

Bibliographie

AUGER, J. (2002) « Les agences administratives dans trois pays de l'OCDE », *Coup d'œil*, vol. 6, n° 2, mai 2000.

CHANDLER, J.A. (2000). *Comparative public administration*, 1st ed., United Kingdom, 275 p.

FRANCE (2003). *Perspective et Gestion publique. Agences, un modèle en expansion?*, Institut de la gestion et du développement économique, n° 5, mars 2003.

OCDE. Comité de la gestion publique (1998). *La procédure budgétaire en Suède*, Puma, mai 1998.

OCDE (1997). *En quête de résultats: pratiques de gestion des performances*. Puma, 145 p.

OCDE (2001). *Le secteur public au XXI^e siècle : repenser le leadership*, Gouvernance, 111p.

PIERRE, J. « La réforme administrative en Suède : vers un déclin du contrôle politique de l'administration? » *Revue française d'administration publique*, n° 75, 1995, p. 367-376

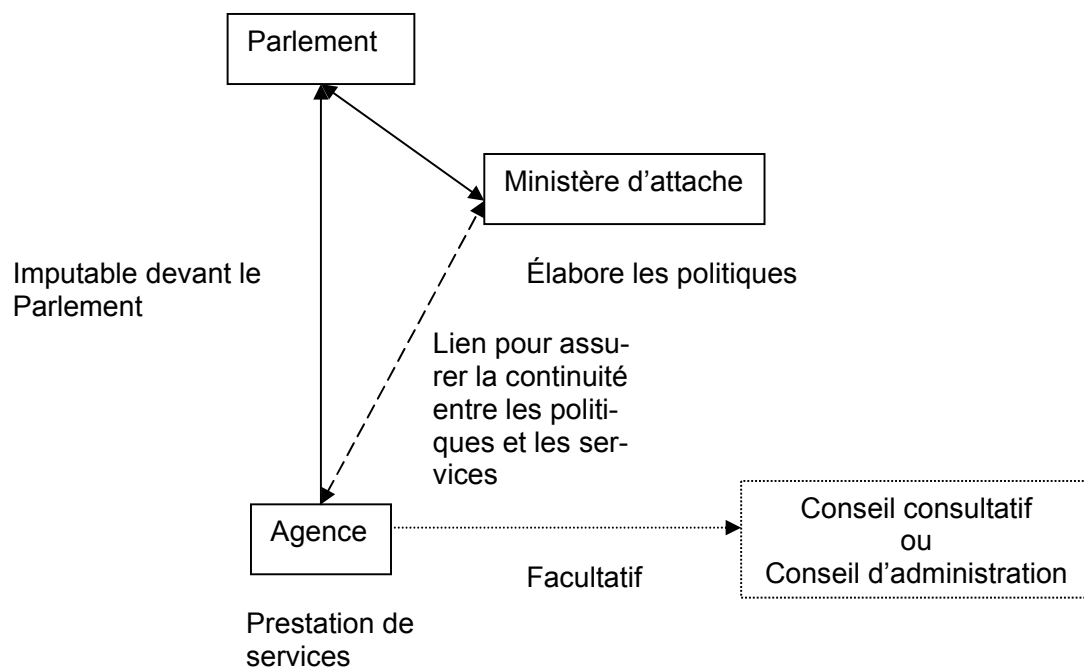
SWEDEN. *Public sector productivity in Sweden*, Budget department swedish ministry of finance, Stockholm, vol. 3, 1997, 83 p.

SWEDEN. THE SWEDISH AGENCY FOR ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT. *Public Sector Reform : lessons from the nordic region*, the Swedish experience. 2000.

WILKS, S. (1995). « Reform of the national budget process in Sweden », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, n° 2, Royaume-Uni, p. 33-43.

Annexe 1 : Organigramme

Organigramme 1



Annexe 2 : Liste des 27 secteurs budgétaires en vigueur en Suède

1. Le système politique suédois
2. Économie et administration financière
3. Administration et recouvrement des impôts
4. Justice
5. Politique étrangère et Coopération internationale
6. Défense
7. Aide internationale au développement
8. Immigration et réfugiés
9. Santé, soins médicaux et services sociaux
10. Prestations maladie et invalidité
11. Prestation vieillesse
12. Famille et allocations familiales
13. Allocations chômage
14. Marché du travail
15. Aide aux étudiants
16. Éducation et recherche universitaire
17. Culture, médias, organisations religieuses, loisirs
18. Urbanisme, logement, construction
19. Développement régional
20. Environnement
21. Énergie
22. Communications
23. Agriculture, forêts, pêche
24. Entreprises
25. Dotations globales aux communes
26. Intérêt de la dette publique
27. Contribution au budget de l'Union européenne

Indianapolis

Depuis 1992, date d'entrée en fonction du maire Stephen Goldsmith, la Ville d'Indianapolis a vu sa structure municipale transformée. Cependant, les résultats qui découlent des changements sont mitigés. D'un côté, le maire clame haut et fort sa réussite; de l'autre, des opposants tentent de dresser un bilan plus critique des modifications apportées à la ville.

La présente fiche a comme objectif de dresser brièvement le portrait de la situation d'Indianapolis. La première partie expose les travaux et les résultats tels que présentés par le maire, dans son livre intitulé : *The twenty-first century city*. La seconde partie présente les opinions des opposants du maire.

Philosophie de Goldsmith

Les changements implantés par le maire tirent leur origine de la situation qui prévalait dans la ville à son arrivée. Comme plusieurs villes, Indianapolis faisait face à l'exode de sa population vers les banlieues : les citoyens, mais aussi les entreprises commençaient à déménager. Ces départs entraînaient une diminution des revenus pour la Ville et une augmentation des comptes de taxes des résidents pour pallier au manque à gagner.

La compétition a été à la base de toutes les transformations envisagées et implantées par le maire de la Ville d'Indianapolis, Stephen Goldsmith. Les idées principales qui sont à l'origine de ses réalisations font l'objet des paragraphes suivants.

Selon lui, ce n'est pas la privatisation qui engendre des économies au sein de l'appareil public, mais plutôt le concept de compétitivité. Le problème majeur des administrations gouvernementales réside dans le monopolisme de leurs prestations de services. Ce même monopole serait, en outre,

à l'origine des problèmes budgétaires des gouvernements. La solution préconisée par Goldsmith est d'ouvrir la prestation de services municipaux à la compétition. Il faut noter que cette ouverture des services à la compétition n'exclut en aucun cas le secteur public, celui-ci étant toujours apte à fournir ces services. L'idée n'est pas de remplacer un monopole public par un monopole privé.

La méthode retenue par Goldsmith pour transformer la ville est simple. Si un service offert par la Ville est aussi offert par l'entreprise privée, il faut soumettre ce service au principe de concurrence, c'est-à-dire lancer un appel d'offres pour l'obtention du contrat de services. L'un des exemples présentés ici se rapporte aux services d'imprimerie et de reprographie. Ce service, destiné uniquement à l'administration municipale, coûtait très cher. Il a donc fait l'objet d'un appel d'offres. C'est une compagnie privée qui a obtenu le contrat et elle a permis à la Ville d'épargner plusieurs millions. À l'instar de la compagnie privée, l'ouvrage recèle de nombreux exemples où les contrats ont été décrochés par les employés de la Ville.

Les résultats sont, selon le maire, très probants et ont permis à la Ville d'économiser des millions, en fait plus de 195 millions de dollars. Pour s'adapter aux nouvelles pratiques du maire, les employés de la Ville se sont regroupés afin de soumissionner, eux aussi, sur les contrats municipaux. Les employés faisaient, par contre, face à une difficulté majeure : le nombre d'échelons hiérarchiques et le nombre de personnes associées aux postes exigeaient une grande dépense et contraignaient les employés à proposer un projet de soumission peu concurrentiel. Ils ont donc demandé au maire de diminuer le nombre d'échelons hiérarchiques, sans quoi ils n'auraient aucune chance de décrocher les contrats. Le maire a accepté cette demande malgré les

implications politiques telles que la perte du soutien du syndicat des cadres.

Cinq principes guident les décisions de Goldsmith :

- la population connaît mieux que le gouvernement ce qui est le mieux pour elle;
- les monopoles sont inefficients, et particulièrement ceux du gouvernement;
- la richesse doit être créée et non redistribuée;
- le gouvernement ne peut pas bien exécuter toute une gamme de services;
- les villes ne devraient pas augmenter les taxes ou les prix par des régulations, sans d'abord les confronter au principe de concurrence.

Selon le maire, la prestation de services municipaux est plus efficace et coûte moins cher à la population que lors de son arrivée à la mairie. Pour arriver à cet état de situation, d'autres changements, à caractère plus administratif, ont été nécessaires. La comptabilité basée sur le coût des activités a été implantée. Avant cette modification, il n'était pas possible de déterminer combien coûtait l'enlèvement des ordures.

À cette nouvelle méthode de comptabilité s'est ajoutée la mesure de la performance. Ce nouvel ajout a permis d'élaborer un budget « populaire » capable d'expliquer aux citoyens ce qu'ils reçoivent pour chaque dollar investi.

Des sondages de satisfaction ont aussi été réalisés pour sonder l'opinion publique. Finalement, le concept de responsabilisation des employés a été instauré de manière à ce que chacun s'implique dans l'amélioration de son travail.

Le maire, depuis son entrée en fonction en 1992, est aussi intervenu afin de responsabiliser les citoyens. Son but tendait à amener les citoyens à se prendre eux-mêmes

en charge plutôt que d'attendre un soutien de la municipalité. Pour ce faire, il a mis en place des centres de ressources de quartier.

Analyse du modèle par les opposants

Il faut mentionner que l'ensemble des opposants du maire parlent de privatisation et non pas de compétitivité. Une étude de Mullins et Zorn, professeurs universitaires, démontre que les résultats obtenus par la Ville d'Indianapolis sont discutables. D'abord, la méthode de budgétisation selon le coût des activités a été démontrée comme étant une méthode subjective et imprécise. L'argument principal que soutient cette étude est que les coûts établis à la base pour les calculs sont en grande majorité des estimations, surtout lorsqu'il s'agit du calcul des coûts d'un service. Il semble, par exemple, difficile d'établir la proportion de la répartition des coûts salariaux associés à un employé affecté à la prestation de plusieurs services.

Le second argument repose sur le fait que même s'il est possible d'estimer de façon raisonnablement objective les coûts directs d'un service, cet exercice relève du défi en ce qui concerne les coûts indirects. Plusieurs biais peuvent donc s'introduire dans le calcul des coûts d'un service offert, ce qui rend les résultats discutables.

La Ville soutient que la mise en compétition de ses services lui a permis d'économiser des sommes importantes. Cependant, les auteurs pensent, pour les raisons présentées précédemment, qu'il est impossible de vérifier ces propos justement parce que les résultats sont établis à l'aide de la méthode de budgétisation selon le coût des activités.

Les auteurs présentent le cas de l'usine de traitement des eaux usées, contrat de services qui a été octroyé en 1994 au secteur privé. À première vue, la diminution des coûts peut être attribuée à deux facteurs. Le premier est le nombre d'employés qui est passé de 328 à 168. Le second facteur est

le remplacement de la méthode de traitement à l'ozone et à l'oxygène cryogénique par la méthode au chlore, un procédé moins coûteux.

La Ville continue d'assumer certains des coûts associés à la prestation de services qui devraient normalement être sous la responsabilité des contractants, par exemple la réceptionniste à la mairie qui reçoit quantité d'appels pour des demandes d'information ou des plaintes pour des services qui ne sont plus assumés par la Ville. Cette employée est tout de même sur la feuille de paie de la Ville, son salaire n'est pas réparti proportionnellement entre tous les contractants pour lesquels elle redirige les appels. Ces coûts ne sont donc pas comptabilisés adéquatement, ce qui entraîne des erreurs dans la présentation du contrat privé puisque certaines dépenses sont écartées.

Stephen McGovern, du Haverford College, s'est, quant à lui, interrogé sur la responsabilisation des citoyens qu'a voulu implantée le maire. Son article fait une revue de la situation actuelle telle que vécue dans la ville. Il soulève également les conflits qui sont survenus et qui surviennent encore au sein des centres de ressources de quartiers mis en place par Goldsmith. Un des principaux problèmes repose sur le manque de leadership, à long terme, des bénévoles qui œuvrent dans ces centres.

Conclusion

La lecture des documents permet de croire qu'un autre problème pourrait survenir d'ici peu, conséquent à l'implantation des changements de Goldsmith. Les contrats, publics ou privés, posent les bases pour la prestation des services au coût le plus bas possible. Mais ces contrats ne semblent pas, à première vue, contenir des clauses d'entretien et de renouvellement des installations. Pour cette raison, la Ville d'Indianapolis pourrait faire face, dans un avenir rapproché, à une augmentation importante de ses coûts : les diverses installations nécessiteront des réparations, mineu-

res ou majeures. Si l'entretien ou les réparations majeures n'ont pas été compris dans les contrats, il y aura tôt ou tard un ajustement à effectuer. Les coûts pour tenir compte de ces ajustements feront augmenter la valeur des contrats. La Ville pourrait aussi devoir reprendre la prestation de ces services pour s'assurer que la hausse des coûts n'entraîne pas une modification de l'accessibilité des services pour les résidents.

L'information sur la Ville d'Indianapolis n'est pas abondante en sol québécois. Par contre, un livre sur le sujet vient d'être publié au Canada. Rédigé par Sheila Suess Kennedy, l'ouvrage intitulé *To Market, To Market : Reinventing Indianapolis* examine ce qui a fonctionné au sein de l'administration municipale d'Indianapolis et ce qui a été un insuccès. Un article de l'Indiana Alliance for Democracy a été publié à la suite de la sortie aux États-Unis, en 2001, du livre de Kennedy. Cet article dissipe le mythe qui plane autour des supposées réalisations du maire Goldsmith. Il devrait être disponible sous peu au Canada.

Bibliographie

ÉTATS-UNIS. Indiana alliance for democracy. (Page consultée le 15 janvier 2004). *Site d'un des 50 chapitres du national alliance for democracy*, [en ligne], <http://www.inafd.org/fullreview.doc>

GOLDSMITH, S. « Rejoinder to ideology and inner city redevelopment : conservative activism », *Journal of urban affairs*, Boston, vol. 25, n° 1, printemps 2003.

GOLDSMITH, S. *The twenty-first century city*, Washington, Regnery, 1997, 241 p.

MCGOVERN, S. J. « Ideology, consciousness, and inner-city redevelopment : the case of Stephen Goldsmith's Indianapolis », *Journal of urban affairs*. Boston, vol. 25, n° 1, printemps 2003.

MCGOVERN, S. J. « Response to Goldsmith : reflections on government activism and community development », *Journal of urban affairs*, Boston, vol. 25, n° 1, printemps 2003.

MULLINS, D. R., et Zorn C. KURT. « Is activity-based costing up to the challenge when it comes to privatization of local government services? » *Public Budgeting and Finance*, vol. 19, n° 2, juin 1999, p. 37-58.

À paraître

KENNEDY, S. S. *To Market, To Market : Reinventing Indianapolis*

Pays scandinaves

Le concept d'agences revêt une forme juridique diverse selon les administrations. Il s'agit dans la plupart des pays d'une structure administrative autonome, n'ayant pas nécessairement la personnalité morale. Il ne peut en aucun cas s'agir de démembrements de l'administration et encore moins de services privatisés. L'agence peut être considérée comme une forme de gestion et d'organisation au sein du secteur public.

L'objectif de cette annexe est de dresser les principales caractéristiques des agences au sein de trois administrations, soit : la Finlande, la Norvège et le Danemark.

Dans les pays scandinaves, les agences ont une longue tradition historique. La distinction entre autorité ministérielle et autorité indépendante remonte à 1809 en Suède. Le modèle administratif finlandais s'est construit sur l'exemple suédois même si les départements ministériels se sont progressivement affirmés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (à la différence de la Suède). Enfin, bien que de date plus récente, l'existence, au Danemark, de structures administratives responsables remonte au milieu des années 1960.

Les agences en Norvège

La Norvège connaît un système proche de celui des agences, appelé « directeur ». Les directeurs sont des entités autonomes placées sous le contrôle direct d'un ministère. Ce sont des structures très répandues dans l'administration norvégienne, et nombre d'entre elles sont déconcentrées.

Les directeurs assurent la mise en œuvre des politiques publiques, tandis que les ministères se concentrent sur les tâches de conception et d'évaluation.

Deux directorats ont été récemment renforcés ou créés :

- depuis le 1^{er} juillet 2000, le directeur de l'immigration traite lui-même toutes les demandes d'asile, alors que cette tâche était auparavant partagée avec la police;
- depuis le 1^{er} janvier 2001, l'administration de la police a été détachée du ministère de la justice et de la police, et confiée au nouveau directeur de la police, l'objectif assigné à ce dernier étant de retirer des policiers des bureaux pour les affecter davantage sur le terrain.

Les agences en Finlande

Le système administratif de la Finlande se caractérise par le modèle d'agences en réseau. Ces agences souvent puissantes ont des responsabilités de livraison de services alors que les ministères en nombre réduit (13) ont des fonctions de planification et d'élaboration des politiques.

À partir de 1988, une réforme a été engagée dans le but de renforcer les mécanismes de marché et d'adopter les techniques en vigueur dans le secteur privé.

La sphère publique a donc été recentrée sur ses activités traditionnelles.

Aucun cadre législatif n'a été adopté. La mise en place d'agences s'est réalisée progressivement par étapes successives à l'occasion de la concrétisation d'accords de coalitions gouvernementales.

En Finlande, il existe environ 80 agences. Elles emploient des personnels relevant du droit du travail. Leurs relations avec leur ministère de tutelle sont régies par des « quasi-contrats », renégociés chaque an-

née, et qui fixent des objectifs généraux, tout en laissant une grande latitude à leurs dirigeants pour les atteindre. Chaque agence est dirigée par un directeur responsable de la gestion des emplois au sein de l'agence. Le directeur bénéficie de la liberté de recrutement.

Les agences finlandaises sont tenues de rendre compte auprès des ministères de tutelle. Même s'il n'existe pas de cadre législatif encadrant la création des agences, la loi sur les finances fixe le contenu des rapports d'activités des agences. L'existence d'un encadrement législatif se justifie par la forte autonomie des agences par rapport aux ministères de tutelle.

La réforme de la grille de rémunération de la fonction publique, décidée en 1992, instaurait un système décentralisé de fixation des rémunérations. En 1998, seules 8 % des agences l'avaient implanté alors que 73 % étaient prêtes à l'appliquer, ce qui illustre la difficulté de transition vers un régime plus flexible des rémunérations.

Selon un rapport de l'OCDE, l'expérience finlandaise illustre qu'une trop forte délégation des compétences aux agences peut remettre en cause l'autorité des ministères. Plus précisément, la taille des ministères et leur déficience en matière d'expertise face aux agences puissantes nuisent à la qualité de la tutelle.

Les agences au Danemark

Au Danemark, comme en Finlande, aucun cadre législatif n'a été mis en place. La mise en place d'agences s'est réalisée progressivement par étapes successives à l'occasion de la concrétisation d'accords de coalitions gouvernementales.

Au Danemark, la politique du personnel a été entièrement décentralisée en 1993 au profit des institutions publiques et des agences qui ont toute latitude quant au re-

crutement et à la gestion des emplois et des carrières.

Il n'existe pas, à proprement parler, de statut de la fonction publique pour les ministères et agences. Les règles sont identiques à celles du secteur privé. Il appartient de fait à chaque ministère et agence de négocier avec les syndicats l'évolution respective des emplois et salaires (le taux de syndicalisation dans la fonction publique danoise est de 95 %).

Au Danemark, les contrats qui lient et régissent les relations entre une agence et son ministère de tutelle couvrent plusieurs années. Ces contrats de performance incluent un contrat personnel liant le directeur de l'agence au ministre, complétant les objectifs assignés à l'agence et une chaîne de contrats internes avec le personnel de l'agence, déclinant les objectifs globaux qui lui sont dévolus. Le contrat de performance précise en outre que le directeur de l'agence sera tenu de rendre compte de l'atteinte de ses objectifs.

L'utilisation d'indicateurs destinés à mesurer la qualité du service accompagne souvent les mesures d'activité dans les contrats de performance liant les agences. Les indicateurs utilisés se présentent sous la forme de mesure de délais de traitement.

En 1999, environ 80 agences avaient conclu de tels contrats.

L'information sur les résultats obtenus dans les différentes agences est rendue publique. Les agences danoises sont tenues de rendre compte à leur ministère de tutelle par le biais d'un rapport des activités. Comme au Royaume-Uni, aucun cadre législatif ne précise le contenu des rapports des activités.

La rémunération du directeur de l'agence dépend du degré de réalisation des objectifs qui prennent en compte des critères d'efficacité déclinés concrètement, par exemple, avoir mis en place tel dispositif à

telle date. Plus précisément, une incitation financière à la réalisation des objectifs existe pour les directeurs d'agences danoises : attribution de primes, non reconductibles de manière systématique, qui peuvent représenter 20 % à 30 % du salaire.

Pour le reste des salariés de l'agence, des indemnités peuvent être accordées à des employés suivant un double système : collectivement pour des fonctions particulières, individuellement en fonction des résultats.

En d'autres termes, le système de bonus ne joue pas sur l'augmentation de salaire, mais constitue une vraie prime dont le maintien et le niveau ne sont nullement garantis l'année suivante.

L'expérience danoise est enrichissante en ce sens qu'elle illustre certaines limites inhérentes au concept d'agence. Ainsi, au Danemark, la mise en place des agences s'est accompagnée d'une trop forte délégation de compétences aux agences et a conduit à la perte de maîtrise des départements ministériels. Face à ce constat, le gouvernement danois a réagi et de nouvelles orientations ont vu le jour en 1995. Ces dernières visent à rétablir progressivement l'autorité ministérielle sur les agences.

Disons la vérité aux Québécois

Baisser les impôts parce que c'est nécessaire

Rendre l'administration gouvernementale
transparente et efficace

Les régions au cœur de notre identité

Le gouvernement des citoyens du Québec

Un véritable gouvernement en ligne