

2001
PLUS...

**La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni
décentraliser et responsabiliser l'administration**



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte - 1990)
- 23 Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)

Présentation

Sommaire

Présentation	p. 01
Histoire et objectifs de la réforme	p. 03
Un dispositif de pilotage original	p. 05
Méthodologie du rapport d'évaluation	p. 07
Quelle est la spécificité des agences ?	p. 11
Comment créer une agences ?	p. 15
II - L'évaluation : points forts et points faibles	p. 19
Les faiblesses actuelles du dispositif	p. 25
Qu'est devenu le rapport ?	p. 31
Conclusions	p. 33
Annexes	p. 35
Notes de lecture sur la réforme de l'administration américaine	p. 39

Le numéro que nous vous présentons dans les pages qui suivent porte sur la réforme de l'Administration Britannique, réforme dite «The Next Steps». Celle-ci s'inscrit dans un programme d'ensemble de modernisation de l'Administration et a essentiellement consisté à transformer en agences tout ou partie d'un certain nombre de départements ministériels. Mise en oeuvre en 1988, elle a fait l'objet, en 1990, d'un rapport (rapport FRASER) portant sur les relations entre les agences et leurs Administrations centrales de tutelle. Ce rapport ayant avancé des propositions sur la façon dont les ministères devait adapter leurs structures, leur taille et leur méthodes de travail, il fut décidé en 1994 d'effectuer une étude sur la mise en oeuvre de celles-ci. Cette étude, pilotée conjointement par l'équipe de «Next Steps» et par la direction du budget, fut confiée à Sylvie TROSA qui avait travaillé sur l'évaluation des politiques publiques en France.

A notre demande, Sylvie Trosa a accepté de rédiger une version de son étude qui soit accessible à des lecteurs Français ; qu'elle en soit ici remerciée.

En grande Bretagne la fonction publique nationale regroupe environ 500 000 agents ; mais il convient de préciser que les services extérieurs sont loin d'y être aussi développés qu'en France et que l'essentiel des tâches qui leur sont imparties en France revient en grande Bretagne aux collectivités territoriales. En outre, les enseignants ne sont pas comptés au nombre des «civil servants».

Ces précisions apportées, quel bilan tirer de l'expérience Britannique ? Le texte de S. Trosa cherche à mettre en lumière à la fois les acquis et les faiblesse de la réforme. Au nombre des acquis, une meilleure identité professionnelle, une clarification des responsabilités, une meilleure prise en compte, dans l'orientation des politiques publiques, des problèmes concrets de mise en oeuvre. Au nombre des faiblesses : de mauvaises relations entre les administrations centrales et les agences qui estiment que «rien n'a changé dans la culture de ces administrations qui continuent à mépriser les fonctions de gestion». Il semble donc, qu'à l'heure actuelle une certaine dynamique centrifuge soit à l'oeuvre sans que celle-ci soit vraiment contrôlée par les initiateurs de la réforme et il n'est pas certain que les mesures préconisées dans l'étude de S.Trosa seront suffisantes pour l'enrayer .

Pour compléter ce dossier consacré à la réforme de l'administration britannique, nous avons pensé qu'il serait utile de donner quelques informations sur le processus qui s'est engagé beaucoup plus récemment aux Etats Unis. On trouvera donc en annexe le compte rendu de deux des livres qui permettent le mieux d'apprécier l'ampleur de cette réforme : celui de David OSBORNE et Ted GAEBLER (Reinventing government) qui l'a inspirée (compte rendu de Gilles JEANNOT) et celui de la Brookings Institution, (Inside the reinvention machine), qui en fait une première évaluation (compte rendu de Jacques THEYS).

I - Présentation de la réforme « Next Steps »

Histoire et objectifs de la réforme

C'est à compter de 1988¹ que le gouvernement britannique entreprit une réforme de son administration visant à créer des agences au sein des ministères. La démarche fut plus inspirée par un souci de modernisation des méthodes de gestion que par une volonté de changer les status : les agences ne sont pas des établissements publics mais demeurent des services à part entière des ministères, **sous la responsabilité comptable du directeur général du ministère**. Ces services sont dotés d'un document de référence assignant des objectifs, fixant une obligation d'atteindre des résultats mesurables et en contrepartie accordant des flexibilités en matière de gestion financière et du personnel.

Pourquoi alors avoir appelé « agences » des services qui demeurent au sein des ministères ? La raison en est que le gouvernement a estimé que les services ne se moderniseraient que moyennant l'acquisition d'une identité nouvelle, d'un sentiment d'appartenance à une entité et à une entreprise collective, appelée « l'agence », ce qui ne se produit pas lorsque le service est un simple bureau au sein d'une énorme administration. De fait, nombre de petites agences étaient, avant leur transformation, des services quasiment ignorés dans la gestion et dans leurs missions par les administrations centrales

(services des pensions, laboratoires de recherche etc.).

L'agence repose donc sur les principes suivants² :

- **casser de trop grands ministères en en faisant des fédérations d'unités de taille « humaine »**. Ce qui constitue l'identité de l'unité est l'existence d'un professionnalisme ou d'une mission commune (laboratoire de recherche, agence des pensions alimentaires etc.). Les promoteurs de la réforme ont insisté sur le fait que de trop grands ministères sont centralement ingérables. Il est important ici de noter que le nombre de ministères au Royaume-Uni a toujours été plus faible qu'en France (de 10 à 20) et que la sécurité sociale est un ministère.

- **personnaliser tout à la fois le service et son dirigeant**. La réforme tourne autour de l'idée que la performance³ n'est possible qu'en sortant de l'anonymat et de l'impersonnalité de la règle bureaucratique. Un service doit avoir un nom, un document de références, des missions et des objectifs clairs. Par ailleurs la responsabilité doit pas être collective mais individuelle : le « chief executive » (le directeur général) est responsable des résultats de l'agence sur sa paie (35% de celle-ci, si les résultats ne sont pas atteints), et peut ne pas voir son contrat de

¹ La réforme a été lancée par un rapport appelé le rapport Ibbs, du nom de son auteur. Sir Ibbs (1988) *Improving management in government, the Next Steps*, Londres, HMSO.

² Ces principes sont clairement explicités dans le rapport Ibbs, op cit.

³ Qui veut dire comme dans tous les pays anglo-saxons à la fois efficience et efficacité.

cinq ans renouvelé. La réforme britannique tout comme la réforme néo-zélandaise insiste sur l'importance de l'individu et de sa responsabilité.

Aujourd'hui 369 000 fonctionnaires⁴ soit 66 % du total sont groupés en agences. La plus grande agence est celle de la sécurité sociale et compte 65 405 fonctionnaires; la plus petite est Wilton Park (un parc national) qui groupe 30 personnes. Un ministère tel que celui des impôts compte 23 agences et

95% des fonctionnaires sont sous le régime de l'agence. L'agence ne correspond pas à une séparation entre administrations productives et administrations régaliennes car, par exemple, le ministère de la Défense a des agences. S'il est à l'évidence plus facile d'assigner des objectifs mesurables à des administrations productives, les Britanniques n'en estiment pas moins que toute administration peut se voir dotée d'objectifs de progrès et d'amélioration des activités existantes.

LA REFORME DE L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE : QUELQUES ETAPES

1979 : - Installation de structures *ad'hoc* de conception et d'activation de politiques réformistes (Efficiency Unit, Financial Management Unit, Policy Unit).

- Enquêtes sur les gaspillages administratifs et les réductions de coûts ; politique du personnel (réduction des effectifs, encadrement différencié des salaires), expériences de privatisation et de contractualisation.

1982 : Financial Management Initiative (FMI)

Mise en place de systèmes d'information et de contrôle dans les départements ministériels (objectifs évaluable, indicateurs de performances, centre de coûts, etc...).

1988 : The Next Steps : désintégration des départements ministériels en «agences» (c'est-à-dire des unités prestataires de services) : autonomie de gestion dans le cadre d'une politique d'objectifs, de ressources et de résultats, déterminée avec le département de tutelle, création d'un poste de directeur général recruté selon des modalités concurrentielles.

C'est la réforme qui fait l'objet du rapport de S. Trosa.

1992 : The Citizen's Charter

Définition des standards de fourniture de services et de principes de production. Mise en place de mécanismes de coordination et d'outils de gestion modernistes.

LE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN GRANDE BRETAGNE

• Les règles de recrutement dans la fonction publique britannique sont différentes de la France; néanmoins les Britanniques considèrent que comme en France le recrutement se fait au mérite. En général les règles sont les suivantes : un candidat doit remplir certaines conditions fixées dans les descriptions de poste à pourvoir et est auditionné par une commission comprenant un membre du service et une personnalité indépendante. Les conditions de rigueur du recrutement se font plus précises plus l'on s'élève dans la hiérarchie. Par exemple pour ce qui est l'équivalent de nos administrateurs civils ceux-ci sont auditionnés par une commission interministérielle organisée par l'équivalent de notre ministère de la fonction publique. Le même système vaut également pour les nouveaux Chief Executive à la tête des agences Next Steps. Le système est différent de la France en ce sens qu'il n'y a pas de concours écrit et que les fonctionnaires ne passent pas par une même école (même si de facto l'élite venait de Cambridge et d'Oxford, et ceci commence à changer grâce à Next Steps, car les commissions de recrutement doivent apprécier les aptitudes managériales du candidat). Par contre, il est à certains égards plus rigoureux car la procédure «d'open competition» vaut y compris pour les nominations aux emplois fonctionnels tels sous directeurs (ce qui n'est pas le cas en France). En fait aucun poste ne peut être pourvu sans organisation d'une mise en concurrence (publication de la vacance de poste, examen de tous les candidats). De plus l'évolution des statuts tend à supprimer toutes les conditions d'éligibilité ie les conditions d'âge, de diplôme ou de grade. Sur la plupart des postes quel que soit leur niveau de responsabilité, tant fonctionnaires que non fonctionnaires peuvent concourir (White Paper, 1995). Ceci traduit la volonté d'ouvrir la fonction publique. Néanmoins les Britanniques sont préoccupés par la question de savoir comment motiver des fonctionnaires qui sont en permanence soumis à concurrence. C'est pourquoi le White Paper (déclaration de politique gouvernementale en 1994) insiste sur le fait que pour tous les administrateurs civils et grades supérieurs une gestion personnalisée est mise en place et les salaires revalorisés (les chiffres demeurent difficiles à obtenir mais il n'est pas rare que les emplois aient été revalorisés d'au moins un grade voire deux).

Un dispositif de pilotage original

Il paraît important de décrire le dispositif mis en place pour suivre la réforme britannique, et de souligner quelle a été l'équipe qui en a été le moteur, car la généralisation actuelle de la réforme peut en partie s'expliquer par l'originalité du dispositif institutionnel chargé de piloter le changement.

L'équipe «Next Steps» est une administration de mission comprenant environ vingt cadres venus de différents ministères qui sont en charge de promouvoir la réforme de l'administration britannique. A sa création, en 1988, cette équipe a présenté une incontestable originalité : elle était dirigée par un fonctionnaire de niveau équivalent à celui de directeur général de ministère, nommé par le Premier Ministre en tant que chef de projet interministériel de la réforme, ce qui lui donnait ainsi, autorité sur tous les autres ministères en matière de réforme administrative. De plus ce fonctionnaire (Sir Peter Kemp) venait de la Direction du Budget; ce qui lui permit de se battre «à égalité» avec cette dernière et de contrer les arguments financiers justifiant le statu quo. Aujourd'hui encore le «chef» de l'équipe Next Steps a conservé le grade de directeur général, ce qui est un niveau élevé considérant la taille restreinte de l'équipe (construite sur le modèle d'une «task force»).

L'équipe, à son commencement, était en effet très réduite (cinq personnes, animées par une femme, Kate Jenkins) et eut un

fonctionnement de francs-tireurs, avec pour mandat de pouvoir remettre en cause pratiquement tout principe acquis de la fonction publique. Aujourd'hui le travail s'est «normalisé»; néanmoins l'esprit pionnier n'a toujours pas disparu⁵. Les conflits avec les ministères font partie de la vie courante, puisqu'il s'agit avant tout d'obtenir des concessions des administrations centrales pour qu'elles acceptent de décentraliser leur gestion. Néanmoins cette «conflictualité» est tempérée de solidarités réciproques, l'équipe Next Steps étant composée de fonctionnaires expérimentés venus des différents ministères. Il y a, ainsi, beaucoup à apprendre de la façon dont la réforme Next Steps a été stratégiquement gérée :

- nomination d'un chef de projet interministériel en contact direct avec le Premier Ministre et disposant de pouvoirs étendus;
- choix de ce fonctionnaire parmi les cadres les plus avisés et diplomates de la Direction du Budget;
- constitution d'une petite équipe de réformateurs imaginatifs et hors normes;
- appui inconditionnel du Premier Ministre;
- élargissement de l'équipe, dans un second temps, à des cadres expérimentés des différents ministères qui restent trois ans à Next Steps.

⁵ En atteste le fait que la création d'agences continue ;

Méthodologie du rapport d'évaluation

■ En septembre 1990, Sir Angus Fraser reçut du Premier Ministre (Margaret Thatcher) le mandat d'«investiguer, dans la contexte de la réforme Next Steps, les relations entre les ministères et leurs agences, en tenant compte des responsabilités des administrations interministérielles; et de faire des propositions sur la façon dont les ministères devraient adapter leurs structures, leur taille et leurs méthodes de travail» (lettre de mission, annexe C du rapport).

■ Quatre ans plus tard :

En 1994, le Cabinet Office (administration du Premier Ministre) commandita une étude à un haut fonctionnaire français détaché dans l'équipe Next Steps.

L'étude dite «Trosa», réalisée en 1994, avait pour mandat d'examiner avec quel succès les recommandations du rapport Fraser avaient été mises en œuvre et d'en tirer des conclusions pour l'avenir. Il est intéressant de noter que cette étude fut pilotée par un comité composé à la fois de Next Steps et du Treasury (Direction du Budget) ce qui impliquait un accord entre ces deux administrations. La lettre de mission précise que doivent être étudiés « *Les arrangements organisationnels qui permettent aux Ministres d'exercer dans des conditions satisfaisantes leur rôle de pilotage stratégique des agences, notamment : l'usage fait des comités consultatifs ministériels (Advisory Boards); le rôle des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique dans ces comités et l'opportunité d'accroître ce rôle;*

l'existence d'un point de contact unique au sein des ministères permettant de coordonner les relations entre le ministère et ses agences⁶; le degré d'implication personnel des Ministres dans le pilotage des agences».

■ Le mandat était plus précisément le suivant :

- «*L'étude devra examiner si les dispositions prises sur ces différents points sont efficaces; comparer différents modèles de relations possibles et vérifier si ces modèles respectent l'«accountability»⁷ des fonctionnaires à l'égard des ministres et des ministres à l'égard du parlement».*

- «*L'étude examinera également la qualité des objectifs fixés aux agences, pour déterminer si ces objectifs traduisent bien les priorités de l'agence, incluent la qualité du service aux citoyens, et si les recommandations des administrations interministérielles (i.e. Cabinet Office et Treasury) en matière de fixation d'objectifs sont adéquates et suffisantes».*

- «*L'étude déterminera si le pilotage de la performance est adéquat, les incitations et sanctions pour bonne ou mauvaise performance sont insuffisantes».*

- «*L'étude examinera enfin s'il y a des redondances entre les ministères et les agences, notamment en matière de services communs tels que la gestion du personnel ou la gestion financière».*

⁶ Il s'agit de ce qui a été appelé la «Fraser figure»; le rapport Fraser a proposé qu'un fonctionnaire de haut niveau soit en charge de coordonner les relations des agences et de l'administration centrale. L'objectif était d'éviter que les agences soient obligées de négocier avec une myriade de bureaux en administrations centrales. La figure Fraser est supposée être le point de contact unique (au sens de guichet unique coordinateur) entre agences et services de centrale. Le haut fonctionnaire Fraser est aussi supposé avoir l'autorité de trancher des conflits ou divergences entre centrales et agences s'il y a lieu.

⁷ responsabilité, mais ce terme est plus fort en anglais : il s'agit de la capacité à la fois de rendre compte et de rendre des comptes.

■ **La méthodologie adoptée a été la suivante :**

- choix d'un échantillon représentatif d'agences par le comité de pilotage (ministères ayant beaucoup d'agences en leur sein, ministères ayant peu d'agences, agences étant à elles seules un ministère distinct, agences territoriales écossaises et d'Irlande du Nord). L'échantillon a équilibré les agences ayant des fonctions commerciales et celles ayant des fonctions plus administratives. De même la moitié des agences examinées avait un chef d'agence venu du secteur privé (qui inclut au Royaume-Uni les collectivités territoriales et le secteur associatif) et l'autre moitié un chef d'agence fonctionnaire. La moitié des agences enquêtées avait pour principale fonction la prestation de services et la moitié des fonctions de régulation (mise en oeuvre de fonctions régaliennes ou de régulation d'une profession).

- Les équipes de direction de 26 agences (soit plus d'un quart d'entre elles) et les cadres des administrations centrales correspondantes (couvrant neuf ministères) ont été interviewés. Au total 52 interviews d'une durée moyenne de deux heures ont été conduites. Le plus souvent les interviews combinaient à la fois des entretiens en face à face mais aussi des discussions avec l'équipe de direction au complet (pour équilibrer les points de vue individuels et celui des équipes).

- Précaution a été prise d'interviewer les différents protagonistes de la réforme à différents niveaux hiérarchiques, (le chef d'agence, son équipe de direction, des cadres intermédiaires, les responsables de l'agence en centrale, des agents d'exécution). Toutes les interviews ont été conduites sur place au sein de l'agence, ce qui a également permis de procéder à des visites (permettant de mesurer la qualité des conditions de travail)

- les conclusions résultant des interviews ont été confrontées à des éléments objectifs (analyse de l'ensemble des documents de référence et de l'évolution des budgets des

agences et des ministères (incluant les résultats chiffrés des objectifs à atteindre). Néanmoins le fait d'avoir interviewé les différents protagonistes de la réforme, n'ayant manifestement pas les mêmes intérêts, a limité le risque de faire valoir un point de vue unique ou biaisé. Analyse quantitative et analyse qualitative ont donc été croisées.

■ **Une conception positive de «l'évaluation» :**

L'étude sur laquelle se base cet article n'est pas une évaluation au sens propre, car les Britanniques n'aiment guère l'évaluation qu'ils considèrent comme trop tournée vers le passé et trop obsédée par le jugement et la critique : l'évaluation est jugée passéiste, négative et trop injuste envers les praticiens. L'étude devait au contraire :

a) éviter un jugement global du type «la réforme est bonne ou mauvaise»,

b) faire des propositions pour l'avenir. Son objectif était à la fois de rendre compte des problèmes, car l'équipe Next Steps avait le sentiment que certaines choses n'allaient pas dans la réforme sans bien savoir pourquoi ; et d'éviter toute forme de polémique qui aurait pu être utilisée par les partis politiques au parlement. Le seul moyen d'y parvenir fut de souligner les acquis autant que les faiblesses de la démarche et de rendre compte de la palette intégrale des points de vue exprimés par les acteurs de la réforme.

A l'heure actuelle le rapport résultant de l'étude a été publié et débattu au parlement (juillet 1994). Il fait l'objet d'un plan de mise en oeuvre par chaque ministère qui doit en rendre compte à Next Steps. Certes durant le débat parlementaire le parti travailliste s'est servi d'un certain nombre des critiques contenues dans le rapport, notamment sur le sens général de la réforme (s'agit-il d'un prélude à la privatisation ou d'une vraie réforme du service public ?), mais il n'a pas engagé de polémique : le débat a été serein, d'autant plus que le

ministre de l'époque (M. Waldegrave) a fait siennes toutes les conclusions du rapport. La politique de privatisation fait l'objet d'une divergence nette entre les conservateurs et les travaillistes mais pas les principes généraux de la réforme Next Steps⁸.

⁸ Voir le rapport 1994 du Treasury and Civil Service Committee, (comité permanent de la chambre des députés sur la réforme Next Steps).

Quelle est la spécificité des agences ?

L'agence répond à l'idée d'un engagement réciproque du ministre et d'une unité interne à un ministère.

L'agence correspond à la philosophie qui consiste à accorder plus d'autonomie à un service moyennant plus de responsabilité (ce qui la rapproche des centres de responsabilité français)⁹.

■ La responsabilité

Le service se voit assigné par le ministre des missions, des objectifs opérationnels chiffrés. Il doit rendre compte tous les ans à son ministère de rattachement, au ministère des finances et au Cabinet Office (administration du Premier Ministre) de l'atteinte ou de la non-atteinte des objectifs. Tous les résultats sont publics et publiés (sauf les objectifs de management interne et certaines données commerciales pour les agences en situation concurrentielle). Une évaluation plus approfondie des activités de l'agence a lieu tous les trois ans. A cette occasion sont vérifiés non seulement le niveau d'atteinte des objectifs mais également la qualité et l'opportunité de ces derniers. Les résultats atteints comparés aux objectifs chiffrés ou cibles (targets) sont mesurés chaque année tandis que la pertinence même de ces objectifs et les finalités générales de l'agence sont réexaminées tous les trois ans (la mesure est annuelle et l'évaluation a lieu tous les trois ans).

Les objectifs chiffrés (targets) doivent être de trois types : de productivité, d'efficacité et de qualité (ou d'efficacité)¹⁰. Le fait de croiser ces trois critères permet de savoir si par exemple une agence augmente sa productivité au détriment de la qualité de ses prestations ou vice-versa. Le Royaume-Uni a la particularité dans les pays de l'OCDE de faire figurer les trois catégories d'objectifs possibles dans un même document¹¹. De plus le ministère des Finances demande à chaque agence d'établir si de meilleurs résultats proviennent de gains d'efficacité dans le travail ou de l'amélioration des conditions du marché ou encore de la hausse des tarifs; ne sont donc pris en compte comme résultats effectifs de l'agence que les gains «réels», dus à l'activité propre de l'agence.

■ La flexibilité

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 disposent de diverses flexibilités : globalisation des crédits de fonctionnement, capacité de reporter des crédits d'une année sur l'autre, possibilité de virer d'un chapitre à l'autre les moyens budgétaires selon des limites fixées dans le document de référence. Pour l'heure les flexibilités ne sont pas définies de façon uniforme pour toutes les agences; elles sont négociées avec chacune d'elles en fonction de leurs problèmes spécifiques.

⁹ Les principes des agences ont été définis dans le livret de Godsworthy D, (1991) Setting up Next Steps, Londres, HMSO.

¹⁰ La productivité correspond aux économies en valeur absolue, l'efficacité à l'amélioration du ratio entre les inputs et les outputs (ce qui veut dire soit produire autant avec moins de moyens soit produire plus à moyens constants), et l'efficacité au rapport entre les résultats et les objectifs assignés.

¹¹ Cette vision synthétique qui combine productivité, amélioration des services aux usagers et impact des politiques publiques a été fortement promue et est due à l'impulsion du parlement plus particulièrement du Treasury and Civil Service Committee qui est le comité permanent (pluraliste) en charge de suivre les réformes du secteur public. TCSC (1991) Seventh report, Londres, HMSO.

Toutefois il faut mentionner qu'une partie des agences a le statut de compte de commerce¹², qui rend les reports de crédit automatiques. Les réformes financières ne sont pas achevées; diverses pistes sont envisagées par le ministère des Finances pour les consolider¹³ :

a) extension du statut de compte de commerce à l'ensemble des agences y compris à celles qui n'ont pas de recettes externes¹⁴. Les recettes internes c'est-à-dire les facturations internes de services à l'administration seraient considérées comme des recettes fictives. Ce statut permettrait d'avoir les comptes les plus lisibles et les mécanismes de gestion les plus clairs;

b) à défaut, établissement de budgets globaux incluant les investissements pour les autres agences (cette formule avait été rejetée jusqu'à présent par crainte de voir les agences gonfler leurs crédits de fonctionnement par la possibilité qui leur serait ouverte de rendre le fonctionnement et l'investissement fongibles);

c) établissement clair du principe selon lequel les gains d'efficience réels (non dus à des facteurs externes, de conjoncture économique) restent par principe dans l'agence.

■ L'idée d'agence est ancienne dans l'histoire de l'Etat britannique

Cette réforme, si elle a été initiée par Margaret Thatcher, s'inscrit en fait dans une histoire longue, qui remonte au rapport Fulton (sous gouvernement travailliste) en 1968. Ce rapport arguait déjà de la nécessité de doter les administrations d'objectifs et de mesurer leurs résultats. Un moment fort a été le rapport Ibbs en 1988¹⁵ qui a jeté toutes les bases de la réforme. Ce rapport a

notamment souligné la nécessité de doter les administrations d'objectifs clairs, mesurables et contrôlés. Il est intéressant de noter que cette volonté partait d'un diagnostic précis :

- l'anonymat et l'évitement bureaucratiques reposeraient avant tout sur le fait que les fonctions de gestion et de management seraient considérées comme subalternes par rapport aux missions de définition des politiques; ils seraient également fondés sur le fait que personne ne sait dans une administration qui est responsable de quoi ;

- le seul moyen de sortir de ce système serait de casser le cercle vicieux entre absence d'autonomie et absence de contrôle réel (je suis peu autonome mais je suis peu responsable), en accordant des plages d'autonomie suffisamment significatives aux services pour qu'ils acceptent de prendre des risques, moyennant un contrôle a posteriori accru ;

- un tel changement serait d'autant plus justifié que **80% des activités de l'administration relèveraient de la prestation de services**. L'hypothèse est que les activités qui ne peuvent être analysées en termes de demande des clients mais mettent en jeu l'autorité régaliennne pure sont beaucoup moins fréquentes dans la pratique quotidienne de travail que l'on peut le supposer. Même, par exemple, un refus de permis de construire peut s'analyser comme une prestation de services. Il s'agit en effet, d'un acte a deux clients, l'usager et l'Etat : l'administration face à une demande contradictoire arbitre en faveur de l'un des deux clients, en l'occurrence l'Etat. Quel est alors l'avantage de raisonner en termes de prestation de services? Cette démarche oblige à explorer et connaître les attentes des clients (ce que les administrations ne font pas systématiquement). De plus il est possible d'assigner des

¹² 12 agences sur un total d'une centaine en 1994.

¹³ Notes internes du Treasury pour la préparation du budget 1994.

¹⁴ Jusqu'à présent la règle était qu'une agence ne pouvait devenir compte de commerce que si la moitié de son budget provenait de recettes externes.

¹⁵ Ibbs (1988) *Improving management in government : the Next Steps*; Londres HMSO,

objectifs et des indicateurs à une activité de prestation de services, parce qu'elle peut répondre à des standards et des normes de qualité préétablis ce qui n'est pas le cas, par exemple, d'une activité de conseil d'un ministre ou de prévision des politiques publiques dont la forme et les prescriptions sont souvent aléatoires et imprévisibles¹⁶.

Les ministères seraient devenus des organisations trop lourdes : l'idée de base de Next steps est que ces organisations doivent être éclatées en unités cohérentes, de taille humaine et gouvernable tout en restant liées par des objectifs de politique publique communs. «La création des agences a traduit la conviction que le meilleur moyen d'améliorer le management est de le mettre en oeuvre au sein d'unités cohérentes, dirigées par quelqu'un ayant des responsabilités claires, plutôt que de tenter de changer une organisation lourde aux métiers multiples¹⁷».

Les concepts ayant justifié la réforme sont les suivants : **valorisation des fonctions de management, contrôle des résultats, autonomie de gestion, responsabilité individuelle et prestation de services.**

La principale conséquence de la réforme est une individualisation de la fonction publique : la responsabilité ne peut aller de pair selon les Britanniques qu'avec la désignation d'une personne responsable. D'où l'accent très fort mis dans cette réforme sur la nomination et la valorisation des directeurs d'agence, véritables «emblèmes» de la modernisation.

«Moins d'anonymat et un espace plus grand pour l'initiative individuelle sont des développements positifs (...). La logique de la réforme a été de décentraliser les responsabilités des ministères aux agences et des agences à des managers individuellement et personnellement responsables¹⁸». D'où également un des principaux changements qui est le fait que le poste de directeur d'agence est désormais recruté par compétition ouverte c'est-à-dire par un appel d'offres où peuvent se présenter tous les candidats quelle que soit leur origine, fonctionnaires ou non-fonctionnaires¹⁹. Cette procédure de compétition ouverte a été étendue en 1994 aux postes de direction d'administration centrale (à partir de l'équivalent de notre grade de chef de bureau). Elle répond au souci de pouvoir faire entrer des candidats du secteur privé au sein de la fonction publique mais aussi à la volonté de donner plus de légitimité à la fonction de chef d'agence : à partir du moment où un candidat est recruté après une concurrence sévère, son autorité sur son poste devient peu contestable. La décision apparaît toutefois quelque peu mi-figue mi-raisin en ce sens que le gouvernement veut à la fois faire entrer dans les ministères des candidats issus du secteur privé mais sans toutefois décourager les fonctionnaires de carrière. En conséquence, la compétition ouverte pour les administrations centrales (et ce contrairement aux agences) n'est pas obligatoire : le ministre peut décider de choisir un fonctionnaire sans mettre le poste en concurrence.

¹⁶ HM Treasury (1992), *A guide for setting targets and measuring performance*, Londres, HMSO. Le guide du ministère des Finances sur la définition des objectifs se veut réaliste. Même dans une activité répétitive comme la délivrance de cartes grises il se peut qu'il y ait 5% de cas à problèmes qui ne relèveront pas des normes de délai ou de qualité. Chaque administration doit réfléchir à l'avance pour savoir quelle proportion d'actes est standardisable et laquelle ne l'est pas.

¹⁷ Cabinet Office (1994) *The civil service, continuity and change*, (aussi appelé the «White Paper») HMSO, London.

¹⁸ White Paper (op cit) p 17

¹⁹ Il est intéressant de noter que même les fonctionnaires doivent passer sous le régime de la concurrence. Si un service est transformé en agence et que le fonctionnaire précédemment chef de service veut conserver son emploi, il doit désormais postuler au même titre que tous les candidats potentiels à la procédure de compétition ouverte. Actuellement sur 107 chefs d'agence, 68 sont passés par la procédure d'open competition (dont 7 femmes).

Comment créer une agence ?

Les administrations interministérielles (Cabinet Office et Treasury) ont voulu fixer le minimum de normes a priori définissant ce qu'est une agence : « il n'y a pas de modèle »²⁰. Une agence peut aller d'un petit centre de 30 personnes (Wilton Park) jusqu'à la sécurité sociale (65 380 agents) qui est, à elle seule, l'équivalent d'un ministère. Certaines indications ont toutefois été données pour constituer une agence :

- la mise en place d'une agence doit être précédée d'une phase appelée « **prior options** » qui est une sorte d'interrogation préalable pour savoir si le service doit demeurer public, être privatisé ou partiellement sous-traité. Cette phase doit également permettre de clarifier les missions de l'agence ;

- une agence doit être une entité de management cohérente (unité organisationnelle, capacité de définir des objectifs et des systèmes de mesure communs) ;

- le fait d'ériger le service en agence doit permettre des progrès prévisibles (il ne s'agit pas de transformer un service en agence lorsque le ministère pense que cette solution n'améliorera pas la situation du service).

On le voit ces conditions sont moins des normes qu'un appel à une capacité de diagnostic du ministère concerné.

A la suite de cet exercice, l'agence est régie par un document cadre (**Framework Document**) qui fixe :

- **les objectifs de l'agence**, en distinguant les objectifs prioritaires du ministre et ceux qui le sont moins. Les objectifs opérationnels chiffrés figurent dans les plans d'entreprise révisés chaque année ;

- **les marges de manœuvre accordées à l'agence** ; deux formules existent à cet égard : certains documents explicitent ce que l'agence est habilitée à accomplir et d'autres ce qu'elle n'est pas autorisée à faire. Les administrations centrales, suite aux recommandations de Sir Angus Fraser²¹, tendent à privilégier cette deuxième formule qui souligne mieux le fait qu'a priori une agence est libre de son management, sauf interdiction explicite ;

- **les responsabilités de chacun des acteurs principaux de la réforme**, du ministre au Directeur général du ministère au directeur d'agence. Dans une certaine mesure les Framework Documents sont plus des documents relatifs aux responsabilités qu'aux indicateurs de moyens ou de résultats. La tradition britannique (issue notamment du modèle de Westminster) est très attachée à toujours définir qui est responsable de quoi²².

- **Les modalités de contrôle de gestion et d'inspection** ;

- **les modalités de révision du document cadre**.

Le document cadre n'est signé que par le ministre ; il ne revêt pas le caractère d'un contrat. Les Britanniques insistent sur le fait,

²⁰ Goldsworthy D. (1991) *Setting up Next Steps*, Londres, HMSO.

²¹ Fraser A. (1991) *Making the most of Next steps : the management of ministers departments and their executive agencies*, Londres, HMSO.

²² Un livret intitulé « questions de procédure » publié pour la première fois en 1992 définit entre autres les responsabilités des ministres à l'égard des fonctionnaires. Le mémorandum dit Armstrong qui fait désormais partie du code de la fonction publique définit les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des ministres.

compréhensible dans un système parlementaire, que le premier responsable demeure le ministre²³ et que les agences sont dans une relation subordonnée à son égard. L'autonomie des agences n'est sensée être assise que par rapport aux administrations centrales mais non au ministre : c'est ainsi que les directeurs d'agence doivent pouvoir rendre des comptes directement au ministre sans passer par les administrations centrales et que, de plus, ils ont la qualité d'Accounting Officer²⁴ pour leurs agences et à ce titre peuvent avoir à s'expliquer devant les commissions parlementaires. Toutefois malgré le caractère apparemment unilatéral du document cadre (qui contrairement aux conventions françaises sur les centres de responsabilité n'est pas signé par tous les partenaires concernés), il n'en demeure pas moins que l'esprit du document se rapproche d'un contrat, notamment eu égard aux flexibilités et aux prévisions budgétaires que les administrations centrales s'engagent à respecter. Armé d'un document cadre le chef d'agence peut plaider la nécessité de nouvelles ressources ou souligner l'incohérence des exigences des administrations centrales. Si des objectifs additionnels proviennent directement du ministre, le chef d'agence, compte tenu de son nouveau statut peut avoir directement accès à celui-ci et en discuter.

Ces engagements ne sont pas plus intangibles que ceux qui figurent dans les contrats des centres de responsabilité, car

des circonstances économiques imprévues peuvent amener à revoir les prévisions budgétaires d'année en année. De même la mise en oeuvre des flexibilités fait parfois l'objet de querelles avec les administrations centrales... La vertu de tels documents est pourtant de formaliser certains principes et de donner des arguments aux gestionnaires pour mieux défendre leur autonomie. Le document cadre est un point d'appui, il permet de résister face aux tentations d'interférer dans la gestion.

■ L'agence répond à une stratégie volontariste du gouvernement

La stratégie générale de mise en oeuvre de la réforme a été et est toujours un mixte d'expérimentation et de volontarisme. Dès le début l'objectif de rassembler 80% des fonctionnaires dans des agences a été clairement affiché. Aujourd'hui 63% des fonctionnaires sont «en» agences, mouvement accompli en moins de cinq ans. Les ministères ont été laissés libres de choisir les services qui allaient devenir des agences et leur vitesse de transformation. Ce dernier point rapproche l'expérience anglaise de la France qui également a mis l'accent sur la progressivité nécessaire de la modernisation. Pour autant à la différence de la France, les ministères ont parfaitement conscience qu'ils doivent respecter l'objectif national (en l'occurrence 80% des fonctionnaires travaillant dans le cadre des agences)²⁵.

²³ White paper p 20 « Des indicateurs de performance sont agréés chaque année entre le ministre et le chef d'agence et le ministre définit chaque année des objectifs qui seront vérifiés par ces indicateurs et qui seront suffisamment ambitieux pour mobiliser les efforts de l'agence ».

²⁴ La notion d'accounting Officer est assez difficile à expliquer au regard du droit français car elle inclut non seulement la responsabilité au sens strict mais également une responsabilité plus générale sur la qualité de la gestion. Le fait que les directeurs d'agence aient été reconnus accounting officers pose des problèmes tant par rapport aux ministres que par rapport aux directeurs généraux des ministères :

- par rapport aux ministres le principe est que le directeur d'agence est responsable devant le parlement de toutes les questions liées à la gestion mais que le ministre demeure responsable du choix des objectifs et de la stratégie.

- par rapport aux directeurs généraux qui sont les Premiers Accounting Officers de leurs ministères la situation demeure confuse car, théoriquement, tant que les agences appartiennent à un ministère il est normal de respecter la hiérarchie des responsabilités comptables; ceci toutefois peut amener les directeurs généraux à abuser de leurs pouvoirs pour interférer dans le management des agences et saper ainsi leur autonomie. Ce problème reflète plus généralement la difficulté de créer des espaces d'autonomie dans un système qui demeure hiérarchique.

²⁵ Ce qui a valu de nombreuses critiques à la réforme : « L'on comprend mieux ainsi que de nombreux Civil Servants, écartés de l'impulsion et de la gestion centrale du changement administratif, confinés à la mise en oeuvre d'une réforme décidée souvent ailleurs en méconnaissance de leur expérience et qui tend à intensifier le contrôle de leurs actes, soient réticents à soutenir le NMP (nouveau management public) » Keraudren P.(1993), **Le nouveau management public en Grande-Bretagne depuis 1979**, Paris, Revue Française de Science Politique, vol 43 n 4, p 669. Mon enquête en 1994 m'a montré que cette frustration avait largement disparu dans la mesure où la réforme a donné à de nombreux acteurs, chefs d'agence mais aussi responsables de centrale la possibilité de se faire entendre clairement dans le cadre d'un débat national (après tout il existe un rapport parlementaire annuel sur l'avancée de la réforme). Ce qui mine le moral des fonctionnaires britanniques est plutôt le fait que quels que soient leurs résultats ils demeurent l'objet de critiques de la part des ministres idéologiquement partisans de la privatisation.

La mise en oeuvre de la réforme a été très directive. «La Citizen charter²⁶» qui est une charte de la qualité des services délivrés aux citoyens²⁷, impose par exemple les catégories d'objectifs de qualité (courtoisie, délais etc.) et la «Citizen's Charter» Unit surveille leur mise en oeuvre. La raison en est le diagnostic, fait par la «Citizen's charter unit», qu'hormis une forte pression politique, il n'existe pas dans le service public d'incitation (incentive) puissante pour prendre en compte les attentes des clients. Aucune administration centrale n'est spontanément porteuse de cette vision même (le ministère des Finances, qui aurait des préoccupations d'efficacité mais non de qualité est suspecté de coûter de l'argent). Ainsi l'équipe centrale de la Citizen's Charter s'est elle rendue dans les agences Pour les pousser à se doter d'objectifs et collecte chaque année les informations permettant de mesurer les progrès accomplis.

«Chaque agence se voit dotée d'un document de référence précisant clairement ses missions, ses ressources, les mesures de performance et les résultats qu'elle est censée atteindre et sur lesquels elle sera jugée²⁸».

Un prix national a également été créé pour récompenser les meilleures initiatives. Les résultats de chaque agence par rapport aux objectifs affichés sont publiés chaque année, ce qui permet aux citoyens ou du moins à la presse de savoir quel service a les meilleurs résultats (pour reprendre l'exemple des délais d'attente pour être admis à l'hôpital la presse publie régulièrement les résultats comparatifs de tous les hôpitaux britanniques). Pour le moins peut-on dire que le processus est fortement impulsé par les administrations centrales...

Cette méthode a été qualifiée d'autoritaire par de nombreuses agences qui y ont vu une contradiction avec le principe de l'autonomie de gestion par ailleurs prônée par la réforme «Next Steps». Si les agences sont désormais responsables de leurs choix de management, elles devraient pouvoir choisir leurs objectifs de qualité, le meilleur moment pour les promouvoir, et décider des techniques de mise en oeuvre les plus adaptées. Ce qui n'a pas été le cas, l'ensemble du processus étant fortement dirigé centralement, aussi bien en ce qui concerne les délais, la nature des standard ou modalités de mise en oeuvre. Le débat sur la contradiction entre des objectifs fixés nationalement et l'autonomie d'appréciation de «managers» rendus responsables de leurs résultats est loin d'être tari au Royaume-Uni. Il est inhérent à la réforme qui d'une part prône l'autonomie et de l'autre veut voir les services changer rapidement. Les chefs d'agence continuent à se plaindre amèrement de l'autoritarisme des administrations centrales.

L'aspect positif d'une démarche fortement dirigiste est néanmoins que le niveau d'information des usagers britanniques a considérablement augmenté : désormais chaque service public met à disposition des usagers des documents les informant de leurs droits, et les usagers reçoivent, par courrier, des bulletins d'information sur les choix qui sont effectués.

Enfin, le dernier bénéfice de ce «dirigisme» est d'avoir permis simultanément des réorganisations et l'introduction de la «démarche qualité». Car la réforme «Next steps», qui laisse toute latitude aux agences pour se réorganiser, et la «Citizen's charter» ont été simultanées. De sorte que les agences n'ont pas dû plaquer la réforme à structures

²⁶ La citizen's Charter a été publiée et signée par le premier Ministre en 1991. Elle fait l'objet d'un rapport d'avancement annuel établi par une commission indépendante.

²⁷ Ce point fait l'objet de controverses car cette charte n'évoque que les droits (et non les obligations) des usagers et ne fait pas référence à des principes de citoyenneté tels que l'équité ou l'égalité d'accès aux services (ce qui a amené des commentateurs qualifiés de la qualifier de charte des «consommateurs» plutôt que des citoyens). Pollit C. (1994) in Public management and Money, Londres,

²⁸ Note interne du treasury octobre 1992

égales, mais ont pu mener, en cohérence, la réorganisation des services et les nécessités d'une meilleure qualité de leurs prestations. Il est difficile de savoir si la démarche qualité aurait eu autant d'impact si elle avait été déconnectée de la réforme «Next Steps», car il n'est pas possible de reconstruire l'histoire. Néanmoins du point de vue de ses acteurs, que nous avons interviewés, elle aurait certainement eu un impact moindre.

■ L'agence : ou comment l'autonomie permet de corriger les décisions de l'échelon central

Paradoxalement la centralisation de la démarche a eu moins d'impacts négatifs qu'on aurait pu le craindre car l'effet de responsabilisation a joué : les chefs d'agence, malgré les injonctions centrales (et malgré leurs récriminations), ont pu s'approprier la démarche qualité et en quelque sorte en faire quelque chose de plus intelligent et de plus diversifié que les instructions officielles. Cette appréciation peut s'étendre à l'ensemble des initiatives unilatérales des centrales. Dans la mesure où les chefs d'agence sont personnellement responsables de la réussite de leur agence, ils tendent à donner la forme la plus intelligente possible à ce qui leur est imposé. J'ai pu constater, lors de mes entretiens, que les chefs d'agence avaient toujours développé des formules plus variées et plus élaborées que ce qui leur était demandé. Pour ne prendre qu'un exemple en matière de qualité les administrations centrales n'attendent des chefs d'agence que des sondages de satisfaction vérifiant le contentement des usagers. Néanmoins nombre d'agences²⁹ ont développé des formules plus sophistiquées telles que la mise en place de conseils d'usagers, de

groupes témoins, de «mystery shopping» (enquêteurs jouant les usagers), d'observations ethnographiques. Même remarque en ce qui concerne le programme de sous-traitance (market testing) : afin d'éviter de voir des services internes privatisés, les chefs d'agence les ont d'abord réorganisés, modernisés, armés technologiquement, éventuellement dégraissés avant de lancer l'appel d'offres. De telle sorte, que nombre de cas, les services internes ont pu gagner l'appel d'offres et éviter d'être privatisés³⁰.

La conclusion que l'on peut tirer de l'expérience britannique est qu'une démarche même fortement normée centralement peut produire des résultats adaptés et diversifiés si elle s'inscrit dans le cadre d'une autonomie de management forte : les chefs d'agence ont été à même de rectifier les éventuels effets négatifs des prescriptions de l'administration centrale.

«Au départ le ministère des finances qui a imposé les standards de qualité n'avait même pas l'idée qu'il pouvait y avoir des problèmes de choix à faire entre qualité et ressources disponibles. Les fonctionnaires du ministère commencent à comprendre que des choix doivent être permis.» (chef d'agence).

«Il n'y a pas d'effet pervers de déplacement des efforts d'une activité sur l'autre quand l'agence dispose de la gamme complète des objectifs d'efficacité, d'efficacité et de qualité et qu'elle a bien établi ses priorités. Le problème est que le niveau national doit se garder de surajouter de nouveaux objectifs et de déséquilibrer le système, ce qu'il est en permanence tenté de faire» (chef d'agence).

²⁹ Employment Service, Transport research laboratory, Benefits agency, Land registry etc. Le fait de n'avoir pas travaillé par questionnaires statistiques ne me permet pas de donner des résultats agrégés, néanmoins je peux attester des 25 agences que j'ai enquêtées.

³⁰ Ceci a même fait l'objet d'une stratégie concertée au sein du club informel des chefs d'agence du ministère de la Défense.

II - L'évaluation : points forts et points faibles

Les acquis de la réforme britannique

Il serait présomptueux de donner une appréciation générale de la réforme britannique, d'autant qu'aucune évaluation d'ensemble n'a encore été engagée. Toutefois, on peut constater des progrès mesurables en comparant d'une année sur l'autre les résultats de chaque agence. Le fait est qu'en peu de temps toutes les agences se sont dotées d'objectifs d'efficacité, de qualité et d'efficacité; que la plupart d'entre elles connaissent les coûts de leurs produits; qu'elles disposent de plans stratégiques. Notre enquête a toutefois permis d'identifier à la fois des points forts et des points faibles.

Nous commencerons par les acquis :

■ Une nouvelle identité professionnelle

Avant de devenir des agences, les services étaient le plus souvent des divisions périphériques dans l'activité ministérielle tant en termes géographiques (délocalisations hors de Londres décidées massivement dans les années 1970-1975) que d'importance de l'activité (par exemple le service des pensions des enseignants). Le fait de transformer les services en agences a contribué à forger une identité, par le fait que l'agence a un nom, un statut reconnu par un document cadre, et un « patron » de niveau plus élevé. « Nous sommes fiers d'appartenir à l'agence » est

une remarque que j'ai souvent entendu dans mes entretiens, quel que soit le niveau hiérarchique de mon interlocuteur. Dans certaines agences les agents ont même demandé à avoir un uniforme ou du moins des signes distinctifs (Employment service). De plus la création des agences a souvent donné lieu à des réorganisations assez importantes visant à recentrer les services autour d'un professionnalisme.³¹ La réaction française est souvent de craindre que l'agence, en valorisant trop les attaches professionnelles, nuise à la coordination transversale des politiques publiques³². Le danger est moindre au Royaume-Uni qui a une tradition de coordination informelle : remonter à l'arbitrage de l'autorité supérieure est considéré comme une preuve d'échec; les services sont supposés pouvoir régler eux-mêmes leurs différends.

■ Une clarification des responsabilités due aux documents de référence (Framework Documents)

Qu'est-ce qu'un document de référence?

Il est difficile de comparer les Framework Documents (FD) britanniques et nos conventions de centres de responsabilité, parce que ces dernières ont pris des formes diverses et que notre tradition de droit écrit les rend

³¹ Certains auteurs ont soutenu qu'une réorganisation de services ne débouche pas nécessairement sur plus de performance (Dunser et alii, 1988; **Organisational status and performance: a conceptual framework for public choice theories**, Public administration, 66 (4), p 363-388). Néanmoins les réorganisations ont souvent eu comme effet d'accroître la fierté d'exercer un métier, et ceci, dans mes entretiens, est apparu comme un facteur essentiel de motivation.

³² Ceci a, notamment, été la position du ministère de l'Intérieur qui a accusé le développement de projets de service par ministère de bloquer l'action des préfets. Pour, autant rien ne prouve que maîtriser une profession empêche de travailler avec autrui.

relativement lourdes. C'est probablement un des atouts des systèmes anglo-saxons qu'en l'absence fréquente de droit administratif écrit, pour accorder une marge d'action, il suffit d'écrire qu'elle existe et il n'est nul besoin de changer une myriade de textes. Les FD sont remarquables par leur simplicité : ce sont des documents courts, très synthétiques. Leur originalité est en outre de ne pas comporter d'objectifs chiffrés afin de ne pas rigidifier le système, mais plutôt d'énoncer les règles du jeu: niveaux de responsabilité, degré de liberté, mode de résolution des conflits...

Les FD sont utilisés par les chefs d'agence pour défendre leur autonomie : même si le FD n'est pas formellement un contrat il comporte un engagement moral de l'administration centrale.

Les FD ont beaucoup contribué à la clarification des règles du jeu; en particulier parce qu'ils n'énoncent que les objectifs du ministre. La conséquence en est que tous les autres objectifs relèvent de la responsabilité proprement managériale de l'agence.

Les FD valent également par leur force symbolique; ils sont effectivement la référence de travail pour le personnel. Lors de mes entretiens chacun a cité, pour le louer ou en critiquer certains termes, le document de référence. J'ai pu vérifier que ces termes en sont connus de tous les niveaux de la hiérarchie.

Enfin les FD clarifient les responsabilités entre maître d'ouvrage et maître d'oeuvre. Le Royaume-Uni au même titre que la Nouvelle-Zélande, est préoccupé des effets pervers de la confusion entre le prestataire de services (qui a tendance à augmenter et défendre coûte que coûte l'opportunité de ses services) et le commanditaire (qui doit évaluer l'utilité et contrôler la qualité des services).

■ Un engagement personnel des chefs d'agence

Le point le plus fortement souligné par la réforme est sans aucun doute de rendre des individus précis, connus, non anonymes, responsables de leurs actions. Ceci a été poussé au point que les administrations centrales redoutent aujourd'hui que les chefs d'agence ne deviennent des leaders charismatiques, enlevant la vedette aux ministres. Même si le danger existe il faut y voir un moteur important des changements. Les chefs d'agence sont recrutés avec un maximum de publicité, passent par une compétition sévère et la réforme a explicitement voulu qu'ils soient des «animaux publics» plus que ne le seraient des fonctionnaires traditionnels. Le poids donné à la fonction de chef d'agence est aussi ce qui assure son autorité au sein d'un ministère : il est suffisamment légitime pour faire entendre sa voix même si l'agence est de faible dimension. Certes la médiation de la fonction n'est pas la seule cause de cette responsabilisation ; il y a aussi le fait que les postes de chef d'agence ont été revalorisés et se situent à un niveau hiérarchique supérieur par rapport au passé. L'ancien directeur général de la Sécurité sociale³³ m'a affirmé qu'il s'agissait là du point le plus important de la réforme : désormais des gestionnaires, qui n'étaient qu'à des niveaux hiérarchiques subalternes se sont retrouvés à égalité de niveau avec les responsables de centrale. La personnalisation est un moyen de défendre l'autonomie de l'agence.

■ Une meilleure rétroaction des problèmes de mise en oeuvre (implémentation) sur la conception des politiques publiques

Ce point pourrait paraître paradoxal dans la mesure où une des idées originales de la réforme a été de séparer les fonctions de conception des politiques de la prestation de services, les agences devant d'abord être des

³³ Sir Kenneth Stowe, ancien directeur général de la sécurité sociale, entretien avec S Trosa 1994

prestataires. L'Australie (qui est l'autre pays anglo-saxon à avoir le premier créé des agences il y a dix ans) a d'ailleurs beaucoup critiqué le Royaume-Uni pour avoir introduit cette distinction, qui risquerait selon elle d'affaiblir les contacts et la circulation d'expériences et d'idées entre les stratèges et les «implémenteurs». En fait le résultat a été inverse de ce que ce raisonnement logique laisserait supposer : avant la création des agences les chefs des services concernés étaient de niveau hiérarchique trop faible pour pouvoir faire entendre leur voix dans la conception des politiques publiques³⁴ Maintenant un chef d'agence légitime, surtout s'il est soutenu par un conseil de surveillance actif, a tous les moyens de faire valoir son point de vue

Le seul danger est plutôt la duplication des fonctions dans la mesure où les ministères et les agences pourraient se doter des mêmes services exerçant les mêmes fonctions. Ceci a pu se produire³⁵ mais peut être évité par une vigilance accrue des administrations centrales et des choix clairs sur qui doit avoir quel service. Cela dit l'argument australien, qui insiste sur les dangers de rigidification des relations due à une coupure des ministères en agences, est pertinent dans le cadre de ministères où l'information circule bien, et où les solidarités sont fortes et les échanges fréquents La formule de l'agence est appropriée lorsque les mécanismes de délégation ne fonctionnent pas et lorsque les services sont cloisonnés En revanche, lorsque un ministère est unifié uniquement dans l'esprit des dirigeants d'administration centrale, la création d'agences, en rendant ceux qui «mettent en œuvre» plus égaux avec les «concepteurs» de programme, peut paradoxalement créer un échange de points de vue, un débat et une unité qui n'existaient auparavant que formellement. L'étude

montre que dans la très grande majorité des cas la création des agences a augmenté la circulation d'informations au sein des ministères et a donné aux acteurs de terrain à «ceux qui mettent en œuvre» plus de capacité d'influer sur les choix [car avant la réforme les agences étaient souvent considérées comme des services de second ordre ou dirigées par des fonctionnaires n'ayant pas un niveau suffisant dans la hiérarchie pour être écoutés].

Il faut aussi ajouter que si les agences comme les services de «centrale» sont impliqués dans la conception des politiques, cela suppose de créer des lieux où s'échangent régulièrement les points de vue : sinon les services de centrale pourraient très facilement se sentir dessaisis de toute utilité. Ces lieux au Royaume-Uni sont les «**Advisory Boards**», Comités consultatifs ministériels où siègent tant les agences que les responsables des ministères et où s'effectue la coordination des questions stratégiques.

■ La simplicité des objectifs à atteindre et la subséquente facilité de démontrer des progrès

Le premier souci de la réforme a été de pouvoir rapidement afficher des progrès mesurables, ce qui est plus facile lorsqu'on dispose d'objectifs simples et quantifiables (tels que la rapidité des réponses aux courriers des clients ou le degré de précision des réponses) que lorsque l'on s'aventure sur le terrain de l'impact des politiques publiques, [qui suppose des évaluations plus longues et plus complexes]. Les normes d'objectif assignés aux agences doivent être définis en valeur absolue et non en pourcentages, afin que les usagers puissent facilement percevoir les progrès. Ainsi, par exemple, en 1993 l'agence de la sécurité sociale a atteint son

³⁴ Concrètement la création des agences s'est traduite par une revalorisation importante des postes (en règle générale un ou deux grades de plus) sans compter l'existence d'une prime de performance de 25%. Le fait est que certains directeurs d'agence qui ne sont que des services au sein d'un ministère ont le même niveau que le directeur général du ministère. La référence théorique de la création des agences est, rappelons le l'«agency theory» dérivée des «public choice theories» fondée sur la nécessité de distinguer le «principal» qui décide du sens et des objectifs du service de «l'agent» qui met en œuvre sans avoir voix au chapitre sur l'opportunité du service.

³⁵ Agences écossaises et d'Irlande du Nord

objectif de traiter les demandes en 3,5 jours alors qu'elle le faisait en 5 jours en 1990. La politique britannique a, aussi considéré que la priorité était d'obtenir que les services soient plus courtois, capables de fournir des explications simples et compréhensibles aux clients, avant même que de songer à en améliorer la valeur technique. La qualité s'est d'abord voulue «user friendly» (c'est-à-dire un comportement plus civils et courtois avec les usagers).

■ Les chartes suivantes en donnant quelques illustrations :

- *La charte des patients : lancée en 1991 elle précise les droits des patients, un temps d'attente garanti, le droit de recevoir des réponses écrites, précises et rapides. Cette charte a été adressée à chaque foyer anglais.*

- *La charte des parents (1991) : les parents reçoivent désormais le rapport annuel du directeur de l'école qui comprend les résultats des examens; tous les parents reçoivent également un rapport annuel sur le progrès de leur enfant. Des indicateurs comparatifs, établis pour mesurer les résultats des écoles et les comparer, sont régulièrement publiés.*

- *La charte de British rail (1992) : elle fixe des objectifs de ponctualité; les usagers peuvent être remboursés en cas de retard, les agents doivent porter des badges nominaux et leurs salaires sont liés à leur performance. British rail doit publier tous les mois un rapport sur la ponctualité des trains. Par exemple dans le Kent Coast, l'objectif 1992 était 82% de ponctualité, et la performance 78%; en 1993 l'objectif était de 82% et la performance de 80%. A Londres l'objectif 1992 était de 80% et la performance de 90%; en 1993 l'objectif de 85% et la performance de 93%...*

- *La charte des usagers du métro : elle prévoit que les usagers peuvent être remboursés de leur ticket s'ils attendent plus de 20 minutes sur le quai ou s'ils sont retardés de plus de 20 minutes.*

■ Une attention nouvelle aux usagers et clients

A quoi sert d'écouter les clients ?

- Une idée force de la réforme britannique est que les services publics doivent être d'abord tournés vers ceux qui les utilisent, toutes les agences sont donc contraintes d'une façon ou d'une autre de consulter leurs usagers³⁶.

- L'écoute des clients a permis d'introduire une hiérarchie des priorités en termes de qualité du service. Ainsi les enquêtes clients réalisées par l'agence de la Sécurité Sociale³⁷ ont-elles permis de montrer que les clients souhaitaient moins un surcroît de confort matériel (plantes vertes, mobilier de qualité etc) que la capacité d'avoir une certaine confidentialité (privacy) de la relation avec l'agent s'occupant d'eux.

- L'écoute des clients a aussi permis de montrer que la hiérarchie des préoccupations des usagers n'est pas toujours conforme à ce qu'imaginent spontanément les administrations. Les enquêtes clients ont permis de bouleverser des idées reçues. Ainsi, par exemple, la plupart des administrations pensaient «spontanément» que la réduction des délais était une priorité absolue des usagers alors que certains sondages ont montré que les clients préféreraient savoir quand des réponses seraient apportées plutôt que d'avoir ces mêmes réponses un ou deux jours plus tôt. La réduction de l'incertitude est souvent apparue comme plus importante

³⁶ Que veut dire «contraintes»? Comme dans beaucoup d'objectifs de modernisation il n'existe pas de sanction explicite car personne n'a encore trouvé de sanction «raisonnable» qui ne se répercute pas sur les usagers. Toutefois j'ai pu observer que tant au Royaume-Uni qu'en Australie le poids moral de l'administration centrale est suffisant pour que des agences ne refusent pas d'entrer dans une initiative (sans compter que les budgets se négocient annuellement).

³⁷ Benefits agency, National customer survey, 1991, document interne

que la réduction des délais [d'ores et déjà considérés comme non excessifs].

«Nous avons considérablement augmenté notre efficacité et notre efficience en nous concentrant sur ce que les clients veulent effectivement et en abandonnant des tâches inessentiels». (chef d'agence).

La qualité joue en quelque sorte au niveau micro de l'organisation du travail et au niveau macro des choix de produits. L'expérience britannique montre que les clients ne désirent pas nécessairement tout

tout de suite et sont capables d'accepter des compromis (trade-offs), par exemple «si vous voulez augmenter le niveau de services sur tel produit vous ne pouvez le faire sur tel autre». Ceci bien sûr ne s'applique qu'aux agences dont le niveau de services est d'ores et déjà globalement jugé satisfaisant.

«Lorsque l'on trouve des formes de consultation adéquates et que l'on est dans un rapport de confiance, les clients comprennent très bien qu'il y a des choix à faire et que tout ne peut pas être prioritaire» (chef d'agence).

Les faiblesses actuelles du dispositif

■ De mauvaises relations entre les administrations centrales et les agences

Mon enquête a mis en évidence un fossé d'incompréhensions réciproques. Les administrations centrales estiment que «les agences sont de petites forteresses», ne défendant que leurs intérêts propres sans comprendre les enjeux des politiques publiques dans lesquelles elles «s'insèrent». Les agences estiment de leur côté que «rien n'a changé dans la culture des administrations centrales : elles continuent à mépriser les fonctions de gestion». Il faut dire que tout a été fait pour creuser ce fossé ou du moins ne pas le combler. Le fait de savoir comment améliorer les relations entre les agences et leurs centrales n'a jamais été mis à l'ordre du jour parce que la réforme est restée ambiguë sur le point de savoir si les agences n'étaient qu'une étape, soit vers la privatisation, soit vers la transformation en ministère séparé³⁸. Aujourd'hui encore l'initiateur de la réforme, Sir Peter Kemp, plaide pour que toutes les agences deviennent des ministères à part entière, faute de pouvoir réformer les administrations centrales. De plus rien n'a été organisé pour créer un embryon de culture commune: la mobilité entre les agences et la centrale n'est pas prévue³⁹, des formations communes ou des réseaux n'ont pas été mis sur pied. Comment envisager des solidarités entre fonctionnaires s'ils ne partagent aucune expérience commune?. Le rapport Fraser avait proposé que les relations entre les administrations centrales et les agences ne soient pas laissées au hasard mais organisées par la création d'un point de contact unique, la dite «Fraser figure», c'est-à-dire un haut fonctionnaire chargé de la coordination.

Malheureusement les centrales n'ont pas pris cette proposition au sérieux et la mise en place de la «Fraser figure» a le plus souvent consisté à désigner un fonctionnaire de grade insuffisant pour avoir de l'autorité sur les services de centrale à moins plus simplement à en charger le directeur des finances et du personnel, c'est-à-dire la personne qui au sein du ministère a les intérêts les plus directement opposés à la création des agences, [car il a naturellement pour vocation de défendre l'unité du ministère alors que les agences cherchent à renforcer leur autonomie].

Dans tous les cas que j'ai rencontrés la «Fraser figure» n'avait que peu de temps à consacrer à la coordination des agences et des centrales ; et aucun ministère ne disposait d'une petite équipe en charge de piloter et d'impulser la modernisation.

Les **comités consultatifs ministériels** qui avaient été suggérés par l'équipe Next Steps au début de la réforme étaient également sous-utilisés. Ces comités devaient comprendre originellement des fonctionnaires de centrale, le chef d'agence (membre ou assistant aux séances selon les ministères), la «Fraser figure» et des personnalités extérieures à l'administration. Leur but devait être d'examiner les objectifs des agences et leurs résultats et de conseiller le ministre quant à sa stratégie face aux agences. Le principe était celui d'une réunion de tous les partenaires concernés autour d'une même table afin que les différences de points de vue s'expriment de façon transparente ; et la prise en compte d'une vision extérieure, étrangère aux intérêts en présence, ayant la capacité d'être plus prospective. De fait, au moment de mon rapport ces comités

³⁸ Ce qui au Royaume-Uni signifie simplement un chapitre budgétaire autonome mais pas nécessairement un ministre supplémentaire.

³⁹ Quelques individus y parviennent mais il ne s'agit pas d'une action délibérée des ministères et soit par l'agence) leur rôle

n'avaient pas été mis en place, dans tous les ministères ; leur fonctionnement n'était par ailleurs pas équilibré ; ils étaient soit dominés par l'administration centrale soit par l'agence ; leur rôle stratégique était limité parce qu'on attendait d'eux d'avaliser les petits détails quotidiens de la vie des agences et non de fournir un support critique et prospectif ; les personnalités extérieures étaient souvent limitées à un membre trop isolé pour avoir quelque rôle positif à jouer. Cependant, ceci n'était pas le cas partout, ce qui m'a permis de m'appuyer sur les bons exemples pour promouvoir l'idée d'une généralisation de ces comités. En effet, il m'a semblé que le seul face à face des agences et des centrales ne pouvait être fructueux et que l'introduction d'une tierce partie, non liée aux intérêts des uns et des autres et apportant une expertise supplémentaire était nécessaire. De plus, à défaut de l'existence d'un lieu où la stratégie des agences et leur cohérence avec les politiques publiques du ministère est officiellement organisée, le danger est grand de voir le pilotage des agences se consacrer exclusivement aux détails de la gestion et non à l'examen des objectifs.

Pour accroître la solidarité des agences et des centrales, j'ai proposé dans ce même rapport que les administrations centrales soient dotées d'objectifs au même titre que les agences. Ces objectifs seraient probablement d'ordre plus qualitatif que quantitatif, mais leur existence réduirait l'impression de voir deux mondes cohabiter au sein d'un même ministère. Le «White paper» de juillet 1994 reprend cette idée et propose que des objectifs soient assignés à l'ensemble des services d'un ministère, tout en tenant compte de la spécificité des fonctions de conception des politiques publiques.

Certaines divergences entre centrales et agences font partie de la règle du jeu et

sont saines, parce qu'administration centrale et agences incarnent des points de vue légitimement différents. C'est, par exemple, un des acquis de la création des agences que d'avoir rendu publics les problèmes qu'il peut y avoir entre la conception des politiques publiques et leur mise en oeuvre. Les administrations centrales défendent la nécessité de leurs objectifs tandis que les agences envisagent leur faisabilité. Ce processus est tendu et c'est chose normale. Les tensions deviennent par contre malsaines lorsqu'elles reflètent une incapacité de travailler ensemble. Pour l'heure, mon propre pronostic est que si un effort considérable pour rapprocher les cultures et les modes de faire des centrales et des agences n'est pas entrepris, les poussées centrifuges seront telles que les agences préféreront d'une façon ou d'une autre échapper à la tutelle des ministères. Le prix à payer en serait une certaine fragmentation des politiques publiques. Le récent «White Paper» sur la fonction publique souligne la nécessité de mettre en place des procédures de mobilité entre agences et administrations centrales et demande aux ministères d'en rendre compte au Cabinet Office. Seul l'avenir pourra dire si les relations s'améliorent et si les forces centrifuges diminuent.

■ Des cibles et des indicateurs trop peu liés aux finalités

Bien qu'officiellement les agences soient censées avoir tous les types d'objectifs : d'efficacité, d'efficacités et de qualité, de fait dans mon enquête j'ai pu constater que l'équilibre n'était pas respecté et que les objectifs d'efficacité, voire de pure et simple productivité, l'emportaient⁴⁰. Les raisons en sont diverses : la réforme a essentiellement été portée par le ministère des Finances dont le souci légitime est l'efficacité alors que les autres dimensions de la réforme ont été moins portées par les administrations

⁴⁰ On peut aussi citer l'étude de Carter N. et Greer P (1993), *Evaluating Agencies : Next Steps and performance indicators*, Public administration, vol 71, pages 407-416 «Le champ des indicateurs actuellement existants est souvent très mal relié aux objectifs et finalités des politiques publiques (page 412) «Nulle part dans l'initiative Next steps il n'existe de tentative de développer d'autres mécanismes d'évaluation que les indicateurs de performance, notamment en lançant des études plus sophistiquées sur l'impact des politiques publiques» (page 415)

centrales. Définir des objectifs d'efficacité et de qualité suppose d'avoir pu mener des analyses plus longues et plus fines, notamment sur l'attente des clients, la stratégie à moyen terme, les capacités de l'organisation. Or bien souvent les agences ont dû fixer leurs objectifs très rapidement et n'ont pas eu le temps d'une réflexion collective avec les cadres et le personnel. *«Nos objectifs correspondent plus à ce que nous faisons qu'à ce que nous devrions faire», m'a-t-on souvent dit dans mes entretiens⁴¹.*

La rapidité a été dans un premier temps un gage du succès de la réforme britannique parce qu'elle a empêché les résistances de s'organiser. Elle risque de devenir un handicap si les agences n'ont pas le temps de consolider leurs acquis et de les faire partager par les personnels.

La dernière raison de la prévalence des objectifs d'efficacité est que les britanniques ont toujours insisté sur le fait que leur objectif premier était de pouvoir assigner des responsabilités individuelles. De ce fait, les objectifs doivent être quantifiables, répondre à des causalités simples et représenter des produits aisément définissables. Or, l'efficacité (outcomes) est souvent le résultat de causes diverses, certaines assignables à des individus, d'autres à des facteurs exogènes (évolution de l'emploi, conjoncture économique etc). La polarisation sur la responsabilité a en quelque sorte déséquilibré les objectifs choisis par les agences. La stratégie britannique est compréhensible en ce sens qu'il leur a semblé plus facile de mobiliser les agences et de rendre compte à l'opinion publique sur du simple que sur du complexe. Une agence pour l'emploi saura plus facilement trouver un emploi pour dix mille chômeurs que réduire le taux de chômage de 2%. Il sera plus facile dans le bilan de Next Steps d'expliquer que telle agence a répondu deux semaines plus vite aux réclamations qui lui parviennent que de montrer qu'en améliorant qualitativement

son produit elle a réduit les causes qui suscitaient les réclamations. La réforme britannique est médiatique, elle emporte des messages et des chiffres simples mais se soucie peu des distorsions et des effets pervers. A quel prix les délais sont-ils réduits? Les gains d'efficacité ont-ils été obtenus par une réduction du niveau et de la qualité des services? Ces questions ne sont pas évaluées.

Toutefois, suite à mon rapport, le «Cabinet Office» et le «Treasury» ont accepté de promouvoir des objectifs et des indicateurs d'efficacité («outcomes») :

- certaines agences, notamment les plus impliquées dans la conception des politiques publiques, les avaient déjà développés, non officiellement. Ainsi, l'agence de recherche sur les transports (Transport Research Laboratory) s'est-elle fixée un objectif de réduction du nombre d'accidents automobiles ;

- les indicateurs quantifiés de résultats immédiats ne sont pas gênants s'ils représentent des étapes vers la réalisation d'objectifs à plus long terme, [en quelque sorte «s'ils vont dans le bon sens»]. Par exemple, un indicateur pour l'agence pour l'emploi, de formation de plusieurs milliers de chômeurs est légitime si l'on pense que former les chômeurs a un impact positif sur leur emploi.

- à défaut de disposer d'indicateurs de résultats («outcomes») les agences sont désormais incitées, seules ou avec l'aide de la centrale, à mener des études d'évaluation pour être sûres que leurs objectifs et leurs indicateurs répondent à leurs missions.

Un chapitre du récent «White Paper» de 1994 s'intitule «de meilleurs objectifs» :

«Les objectifs doivent couvrir la diversité des activités d'une organisation afin de pouvoir éviter que les ressources ne se concentrent

⁴¹ Chef de l'agence de la sécurité sociale, Benefits Agency, entretien avec S.Trosa

en priorité sur les activités faciles à quantifier et délaissent les activités complexes à mesurer. Il est aussi important qu'il y ait une cohérence entre les objectifs généraux de l'organisation et les objectifs qui en sont dérivés au niveau de chaque service⁴²».

■ L'ambiguïté sur le sens général de la réforme

Le handicap essentiel que rencontre la réforme est lié au sens général qui lui est assigné: la transformation d'un service en agence est-elle motivée par la volonté de créer un service public plus moderne ou est-elle un prélude de la privatisation (voire plus cyniquement une mise à niveau financière et de gestion qui permettrait de privatiser un service dans de meilleures conditions) ? Les ministères étant chacun maîtres de leurs options en la matière, des exemples peuvent être cités qui alimentent chacune de ces deux thèses. Les initiateurs de la réforme au «Cabinet Office» voyaient clairement dans les agences un moyen de moderniser le service public et non de privatiser; ceci explique d'ailleurs l'exercice préalable des «prior options». Ce qui a jeté le trouble a été la multiplication ultérieure des initiatives venant des administrations interministérielles dont la procédure de «market testing», qui consiste à organiser un appel d'offres mettant en concurrence les services internes d'une agence et des services privés. Les agences ont pu avoir le sentiment qu'après avoir épuisé le débat sur l'utilité de leur maintien au sein du secteur public (exercice des «prior options»), il n'était pas nécessaire de tester une nouvelle fois la productivité de leurs services.

Le programme «Competing for quality» de la «Citizen's Charter» va plus loin en fixant un pourcentage obligatoire de services sous-traités, sans que les services internes aux administrations puissent répondre aux appels d'offre.

Ainsi, la charte définit-elle une démarche type. Chaque service doit se poser les questions suivantes :

- L'activité en question est-elle vraiment nécessaire ?
- Si l'activité est nécessaire doit-elle être prise en charge par le secteur public ?
- Si le secteur public est en charge de l'activité, doit-elle être gérée en régie ou peut-elle être sous-traitée ? En mai 1994 un montant de 1,3 milliards d'activité a été examiné selon cette grille. Les résultats annoncés sont les suivants : plus de 150 millions de livres d'économies réalisées sur des programmes représentant 750 millions; un tiers des agences examinées aurait augmenté leur niveau de qualité tandis que 2/3 aurait maintenu ce niveau à coûts réduits⁴³; 14 500 postes de fonctionnaires auraient été supprimés.

Certes il est théoriquement possible de garder le principe d'une agence publique (exercice des «prior options») sans nécessairement vouloir que tous les services internes à cette agence demeurent publics (exercice du «market testing»). A cela de nombreux directeurs d'agence répondent qu'il est difficile de mobiliser durablement leurs agents si la menace de privatisation, fût-elle partielle, est constante. D'autres directeurs d'agence (Historical Palaces) estiment que la procédure de mise en concurrence des services par le «market testing» permet de créer une émulation et une pression qui incite les personnels à plus de productivité. En toute hypothèse si l'esprit de «market testing» n'est pas contradictoire avec la mise en place des agences (un service interne peut parfaitement remporter l'appel d'offres), l'agenda de sa mise en oeuvre l'est. L'exercice des «prior options» était destiné à stabiliser l'avenir d'une agence pour au moins trois ans alors que désormais l'interrogation sur l'opportuni-

⁴² op cit p21

⁴³ Ce qui montre bien que la priorité est de réduire les coûts plutôt que d'augmenter la qualité.

té de conserver partie ou totalité des services est permanente.

La réforme britannique recherche un difficile équilibre entre le fait de maintenir une certaine pression (qui permette au mouvement de ne pas retomber) et la nécessaire stabilité d'une action de management et de changement en profondeur.

■ La simplicité a aussi ses revers : un défaut d'attention à l'efficacité des services

La réforme britannique a l'avantage de la simplicité, ce qui a permis en peu d'années d'afficher des progrès mesurables en matière de qualité des services aux usagers et de généraliser la pratique de la consultation des clients. Toutefois, ces progrès ne concernent que l'aspect relationnel du service (courtoisie, rapidité, précision des réponses) et les interrogations du parlement sont nombreuses pour savoir quand les objectifs de qualité et d'efficacité seront connectés (délivrer un service courtois et techniquement au point). La caricature la plus souvent faite du système britannique concerne des services publics obsolètes mais délivrés courtoisement. Ainsi par exemple, les mécanismes de plainte et

de droit au remboursement se sont avérés plus décevants que prévus : les usagers préféreraient plutôt un service efficace que d'être remboursés pour ses déficiences.

La réforme a été dominée par des soucis d'affichage, mais ces soucis ont un impact sur la véracité et la crédibilité des objectifs annoncés. Ainsi par exemple, l'administration centrale fait-elle pression sur les agences pour que celles-ci se dotent d'objectifs de «100% qualité» quitte à les abandonner et à adopter d'autres objectifs une fois qu'ils sont atteints. Les agences par contre répondent qu'un certain taux d'erreur est inévitable, que c'est mentir aux clients que de prétendre que le service est parfait et qu'un objectif de réussite à 100% ne permet pas de mobiliser les personnels parce qu'il n'est pas possible de continuer les progrès d'une année sur l'autre. Au-delà du fait de savoir qui pourrait avoir raison, l'enjeu est ici le décalage entre la volonté de rendre des comptes aussi positifs que possibles et les contraintes du management, qui supposent d'être exigeant mais réaliste. L'effet pervers est qu'il y a parfois deux niveaux d'objectifs, l'officiel pour la communication du ministre et le réel pour le management interne.

Qu'est devenu le rapport ?

■ Rappel des principales recommandations ?

Si l'on résume les principales recommandations du rapport, celles-ci peuvent se ranger dans cinq grandes catégories.

1) Comités consultatifs ministériels

- renforcer leur rôle en matière de pilotage stratégique (et pas seulement d'approbation des documents des agences ou du ministère) ;
- augmenter le nombre des personnalités qualifiées ;
- donner un accès direct au ministre ;
- en faire un outil au service de la «Fraser figure» ;
- leur donner pour mission d'intégrer le travail des agences dans le cadre plus général des politiques publiques du ministère pour s'assurer qu'il n'y a pas divergence ;

2) «Fraser figure» (i.e. haut fonctionnaire d'administration centrale chargé d'être le point de contact unique entre les agences et le ministère afin que les agences ne reçoivent pas d'injonctions contradictoires) ;

- renforcer son rôle en lui adjoignant une petite équipe qui sera le fer de lance de la modernisation au sein du ministère ;
- éviter les conflits d'intérêt en s'assurant qu'il n'occupe pas de fonction opérationnelle au sein de la direction des finances ou du personnel du ministère ;
- s'assurer qu'il a un grade et une autorité suffisante pour pouvoir coordonner les différents services du ministère et proposer des

arbitrages au directeur général et au ministre si besoin est.

La principale idée est qu'il faut une interface entre les agences et le ministère ayant une autorité suffisante pour que tant les services de centrale que ceux des agences évoluent et travaillent en bonne harmonie et non en conflit ou redondance.

3) Relations entre les centrales et les agences :

Celles ci doivent être améliorées par un effort tant des centrales que des agences :

- organisation d'une mobilité des cadres entre les centrales et les agences,
- mise en place de formations et de réseaux communs pour s'assurer d'une culture commune,
- création d'un système d'information adéquat pour assurer un flux d'échanges entre agences et centrales ;
- ligne budgétaire unique pour chaque agence incluant les crédits de patrimoine et d'investissement (i.e. tout sauf les programmes crédits liés à la mise en oeuvre de politiques publiques) ;
- possibilité d'évoquer les conflits devant le comité consultatif qui jouera le rôle de médiateur ;
- extension des principes de la réforme aux services de central (ce qui implique d'accepter des objectifs moins quantifiables que ceux des agences, parce qu'il est plus difficile de mesurer des activités de conception des politiques publiques que le nombre, par exemple, de passeports émis).

4) Définition d'objectifs chiffrés (targets) :

- Ceux-ci devront être plus le reflet des missions et des buts à atteindre que des capacités de mesurer quantitativement une activité à un moment donné ;
- acceptation d'indicateurs qualitatifs ;
- existence d'un débat ouvert, avec les centrales, sur les arbitrages entre objectifs (par exemple si j'augmente tel objectif, cela va-t-il m'amener à réduire l'effort sur telle autre activité ?).

5) Rôle des administrations interministérielles :

- produire moins de règles détaillées sur le «comment faire» que des guides généraux, et avoir une fonction de conseil ;
- être des sortes de gardien de l'équité, c'est-à-dire examiner quel type de décision peut à terme s'avérer dangereux pour l'unité de la fonction publique, ce qui se justifie parfaitement eu égard à la diversité des agences.

■ Les retombées du rapport

Il est certes trop tôt pour savoir si ces recommandations ont effectivement été mises en oeuvre. Néanmoins on peut dire que les Britanniques ont pris l'affaire au sérieux, des directives ayant été envoyées à tous les ministères par le directeur général de «Next Steps» ; directives demandant aux ministères d'établir un plan de mise en oeuvre de ces recommandations et d'en rendre compte. La Direction du Budget les a également avalisées. Le point qui demeure le plus délicat est celui de l'évolution des admi-

nistrations centrales : si le «White Paper», qui est le document gouvernemental «répondant» officiellement aux propositions du rapport, en accepte les conclusions, il n'en demeure pas moins timide sur la nécessité d'étendre les principes de la réforme aux services de centrale et d'assurer une gestion du personnel commune aux agences et aux ministères, tout au moins pour les cadres de direction la résistance que l'on peut y voir est d'ordre profondément culturel :

- au Royaume-Uni la gestion des ressources humaines passe d'abord par le choix des individus et non par la régulation des corps et de l'organisation. Le bénéfice en est une diversité de profil et d'origine des fonctionnaires inconnue en France ; le coût la difficulté d'établir une culture commune. Il est aussi à noter que les Britanniques n'ont pas l'obsession de l'unité française ; ils ne voient en général que des avantages à la diversité, ce qui explique, par exemple, que la décentralisation de la gestion des fonctionnaires n'a pas suscité de forts remous (au contraire de la politique de dénigrement systématique de la fonction publique par madame Thatcher).

- La réforme paie aujourd'hui ses ambiguïtés d'origine : l'idée que les agences allaient progressivement être détachées des ministères, soit en devenant de nouveaux ministères, soit en étant privatisées. Cette idée a en fait aidé les cadres supérieurs de centrale-pour qui les agences étaient des corps étrangers aux missions fondamentales du ministère [ce qui leur a permis de ne pas se sentir concernés par les changements : la réforme c'était pour les autres, ceux qui mettent en oeuvre mais pas ce dans les couloirs londoniens]. L'avenir dira si cette culture a évolué.

Conclusions

Le pari de la réforme britannique a été de tenter :

- une décentralisation au sein des ministères ;
- une clarification des responsabilités entre le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre ;
- de laisser les prestataires de services «travailler tranquillement» ; sans interférence permanente du politique ou des centrales ;
- de permettre à chacun, du concepteur des politiques au responsable de leur mise en oeuvre, de faire valoir clairement son point de vue.

Un tel pari n'est pas sans susciter des tensions ; et aujourd'hui la tentation est forte de simplifier en transformant les agences en structures complètement autonomes : le danger serait alors qu'elles reproduisent sous un nouveau nom les anciens ministères. L'histoire se répéterait sous un nouveau nom.

Le principal problème qui apparaît aujourd'hui est de savoir si les agences ne créent pas des forces centrifuges et si leur existence ne va pas les amener à privilégier leurs intérêts propres au détriment des politiques publiques. Le danger existe sans nul doute, mais à cela les britanniques répondent que la priorité était de «casser» des administrations devenues trop lourdes, centralement ingérables et trop contraintes. De fait les

agences ont libéré l'initiative des agents, et la capacité d'imaginer des solutions adaptées aux usagers : il suffit d'aller dans une agence pour voir que le personnel est fier d'y appartenir, alors qu'il ne travaillait auparavant que dans un service anonyme d'un grand ministère. Il suffit également d'examiner l'évolution des objectifs proposés par les agences sur plusieurs années : les objectifs montrent la maturation de la réflexion et de l'apprentissage. Cela dit les Britanniques sont conscients du danger de voir chaque agence défendre ses clients et ses intérêts au détriment de la coordination des politiques publiques. C'est pourquoi un effort est désormais réalisé pour que les objectifs des agences soient plus étroitement liés aux objectifs des politiques publiques (outcome targets)⁴⁴. De même le Royaume-Uni envisage-t-il de créer l'équivalent de notre préfet qui aurait pour charge de vérifier si l'action des agences est convergente. Le monolithisme des grands ministères, notamment français, donne plus l'impression de l'unité qu'il ne traduit une unité effective⁴⁵ : il est aisé de penser, lorsque l'on est au centre que les politiques publiques sont cohérentes et appliquées parce que l'on pense être à la tête d'une grande machine qui exécute. La question demeure de savoir comment assurer une saine circulation d'informations au sein de grands ensembles publics. La solution britannique a été de donner plus de pouvoirs à ceux qui appliquent les politiques sur le terrain.

Sylvie Trosa

⁴⁴ White paper p 13

⁴⁵ «Il n'y a pas deux organisations identiques dans le service public. Il est juste que les salaires et pyramidages puissent être adaptés aux circonstances spécifiques de chaque organisation. De cette façon une organisation est mieux à même de se concentrer sur les moyens d'atteindre ses objectifs, d'exercer un contrôle étroit sur ses coûts et d'assurer une adéquation entre les besoins de l'organisation et la gestion du personnel». in White Paper, op cit p 26

Annexe I

Next Step : liste des agences établie le 1^{er} juin 1995

	Personnel		
		Forensic Science Service	650
		Government Property Lawyers	125
Accounts Services Agency	90	Highways Agency	2,300
ADAS	2,165	Historic Royal Palaces Agency	460
Army Base Repair Organisation ²	3,835	Historic Scotland	635
Building Research Establishment	675	HM Land Registry ³	8,645
Cadw : Welsh Historic Monuments	230	HM Prison Service	38,005
Central Office of Information ³	510	HMSo ³	2,990
Central Science Laboratory	700	Hydrographic Office ²	850
Central Statistical Office	1,260	Insolvency Service	1,600
Central Veterinary Laboratory	635	Intervention Board	915
Chemical and Biological		Laboratory of the Government Chemist	300
Defence Establishment ²	645	Marine Safety Agency	380
Chessington Computer Centre ³	405	Medicines Control Agency ³	390
Civil Service College	250	Medical Devices Agency	170
COASTGUARD	545	Meteorological Office	2,480
Companies House ³	970	Military Survey ²	1,160
Compensation Agency ⁴	155	National Physical Laboratory	45
Defence Accounts Agency	2,050	National Weights and Measures Laboratory	410
Defence Analytical Services Agency ²	135	Natural Resources Institute	1,550
Defence Animal Centre ²	220	Naval Aircraft Repair Organisation ²	285
Defence Operational Analysis Centre ²	200	NEL	100
Defence Postal and Courier Services ²	535	NHS Estates	25,170
Defence Research Agency ^{2 3}	9,470	HM Customs and Excise ⁸	
Disposals Sales Agency	95	(30 Executive Units)	25,170
Driver and Vehicle Licensing Agency	4,100	Inland Revenue ⁸	
Driver and Vehicle Licensing		(31 Executive Offices)	59,785
Northern Ireland ⁴	225		
Driver and Vehicle Testing Agency ⁴	240	ENSEMBLE DES FONCTIONNAIRES	352,758
Driving Standards Agency	1,820	TRAVAILLANT DANS LES AGENCES	
Duke of York's Royal Military School ²	100	«NEXT STEP»	
Employment Service	43,610		
Fire Service College ³	260		

¹ April 1994 figures for Civil Servants. Casuals are excluded.

² Figures include military personnel.

³ Trading Fund.

⁴ Northern Ireland Civil Service.

⁵ When fully operative, it is estimated that staff in post will number 850.

⁶ Excludes 1,284 locally engaged staff in Service Children's Schools (North West Europe).

⁷ DSS estimate the Agency will ultimately have around 5,000 staff.

⁸ Departments operating fully on «Next Steps» lines. Staffing figure for Inland Revenue excludes the Valuation Office which is a free standing agency.

Annexe II

Next Step une bibliographie sommaire

PUBLICATIONS OFFICIELLES PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE (DE 88 À 91) :

Improving Management in Government: The Next Steps.

A Report to the Prime Minister (Ibbs Report). HMSO 1988. £3.90.

Treasury and Civil Service Committee.

Eighth Report. Civil Service Management Reform: The Next Steps (HC 494-1). HMSO July 1988. £4.30.

Civil Service Management Reform: The Next Steps.

The Government reply to the Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1987-88 (Cm 524). HMSO November 1988. £2.40.

National Audit Office. Report by the Comptroller and Auditor General.

The Next Steps Initiative (410). HMSO June 1989. £5.50.

Treasury and Civil Service Committee. Fifth Report.

Developments in the Next Steps Programme (HC 348). HMSO July 1989.

Developments in the Next Steps Programme.

The Government reply to the FiRh Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1988-89 (Cm 841). HMSO October 1989. £2.60.

Committee of Public Accounts. Thirty Eighth Report.

The Next Steps Initiative (420). HMSO October 1989. £5.10.

The Financing and Accountability of Next Steps Agencies

(Cm 914). HM Treasury. HMSO December 1989.

The Government Trading Act. HMSO July 1990. £3.30.

Treasury and Civil Service Committee. Eighth Report.

Progress in the Next Steps Initiative (HC 481). HMSO July 1990. £14.35.

Progress in the Next Steps Initiative.

The Government reply to the Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee. Session 1989-90 (Cm 1263). HMSO October 1990. £4.10.

Improving Management in Government - The Next Steps Agencies.

Review 1990 (Cm 1261). HMSO October 1990. £8.30.

Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executive Agencies.

A Report to the Prime Minister (Fraser Report). HMSO 1991. £5.00.

Setting Up Next Steps.

A short account of the origins, launch and implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service. HMSO 1991. £9.95.

Treasury and Civil Service Committee. Seventh Report.

The Next Steps Initiative. (HC496) HMSO July 1991.

The Citizen's Charter

(Cm 1599). HMSO July 1991. £8.50.

Deux notes de lecture sur la réforme de l'administration américaine

- **Annexe III** Une perestroïka à l'américaine ?
Gilles Jeannot

- **Annexe IV** A l'intérieur de la «machine à réinventer» :
la réforme «Clinton-Gore», deux ans après.
Jacques Theys

Annexe III

Une perestroïka à l'américaine ?

Gilles Jeannot LATTIS / ENPC

- «- Tu sais ce qu'il y a de plus drôle en Europe?
- Non?
- Les petites différences. La plupart des trucs qu'on a ici, ils les ont aussi là-bas, avec une petite différence.
- Par exemple?
- (...) tu sais comment ils appellent un «Quarter pounder with Cheese», à Paris?
- Ils disent pas comme nous?
- Non ils ont le système métrique là-bas, ils savent pas ce que c'est qu'un putain de «Quarter pounder».
- Alors comment ils disent?
- Un «Royale Cheese».
- Un «Royale Cheese». Et comment ils appellent un «Big mac»?
- Comme nous, un «Big Mac», mais ils disent «Le Big Mac».»

Quantin Tarantino : Pulp fiction

Reinventing government¹, paru en 1992, a fait figure de best seller du management public aux USA. Il a su trouver sa place parmi les ouvrages de référence de responsables politiques et administratifs de ce pays mais aussi d'autres comme la Suisse. Au fil du récit des success stories, David Osborne, journaliste, et Ted Gaebler ancien «City manager» de Visalia, nous proposent une «carte» des innovations locales dans les diverses administrations publiques américaines. Les causes du succès doivent être sûrement trouvées dans la position paradoxale que tiennent d'emblée les auteurs. **Reinventing government** fait pour le management public ce que le rapport Brundtland et l'introduction du terme de «développement durable» a fait pour l'environnement² :

l'ouvrage affirme la possibilité d'intégrer deux termes entre lesquels on ne percevait précédemment tout au plus que des compromis possible : l'esprit d'entreprise et l'administration.

Une telle philosophie a pu paraître assez remarquable dans un pays où la réforme de l'Etat a souvent été envisagée sur le mode de la coupe sombre et de la négation du rôle des administrations. Les auteurs, qui parlent de «pérestroïka américaine» débute d'ailleurs par un acte de foi : *«Premièrement nous croyons à l'administration (...) Deuxièmement nous croyons qu'une société civilisée ne peut fonctionner efficacement sans un gouvernement efficace (...) Troisièmement nous croyons que les gens qui travaillent dans l'administration ne sont pas le problème, mais que c'est plutôt le système dans lequel ils travaillent. (...) Quatrièmement, nous croyons que ni le libéralisme traditionnel, ni le conservatisme traditionnel n'offrent de solutions vraiment pertinentes pour les problèmes que rencontrent nos administrations aujourd'hui (...) Enfin nous croyons fortement en l'équité, en l'égalité des chances pour tous les américains (...) Quand nous parlons de mettre en compétition les écoles, par exemple, certains craignent que cela ne conduise à un système éducatif moins équitable, mais nous croyons qu'il y a des moyens d'utiliser la liberté de*

¹ Osborne David, Gaebler Ted, *Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Westley publishing company, 1992.

² cf. Dehaene Pascal, «L'ingénierie des normes productrices de sens au sein des organisations socio-économiques complexes : le cas du développement durable», Communication au colloque CECOIA IV, ENS de Cachan, 6-8 sept. 1995.

choix et la compétition pour augmenter l'équité de notre système scolaire.» (p XVII-XIX). Cette orientation paraît assez proche des principes de la modernisation à la française, et en particulier, le fait que la modernisation ne doive pas être faite contre les agents de l'administration mais avec eux, se trouve au cœur de la circulaire Rocard sur le renouveau du service public.

La lecture de cet ouvrage laisse donc une impression de déjà vu, soit que certains éléments présentés ici aient déjà été diffusés en France, soit que les auteurs réinventent des pratiques qui ont leur équivalent chez nous. On s'attachera donc surtout à pointer, en suivant les dix titres des chapitres (sinon commandements) qui organisent ce texte, les «petites différences»³ entre ces prises de positions et les éléments du débat actuel en France.

1 Une administration catalyseur : tenir la barre plutôt que ramer

L'administration doit, en l'occurrence, prendre des décisions politiques plutôt que délivrer des services. Cette idée qui est aujourd'hui largement dans l'air du temps en France⁴ est ici posée aussi bien contre les défenseurs de l'administration que contre les promoteurs de la privatisation systématique : «la privatisation est une réponse, non la réponse» (p. 45). Ce principe sera décliné dans tout l'ouvrage ; il est plus particulièrement illustré dans ce premier chapitre par des exemples de partenariats publics privés dans l'aménagement. Les auteurs débent ainsi avec le cas de la municipalité de St Paul (Minnesota) qui a combiné ses ressources avec celles du privé pour construire un hôtel, deux tours de bureaux et un

centre commercial dans un terrain resté sans usage du centre ville, ou le cas, plus célèbre, du Greater Indianapolis Progresss Committee, groupe de citoyens et de responsables économiques qui a contribué activement à concevoir et mettre en oeuvre un projet de développement pour la ville. Cette question particulière des partenariats public privé dans l'aménagement a été attentivement examinée ces dernières années dans divers groupes de travail. Il ressort cependant de la réflexion que, contrairement à d'autres domaines, la nature des investissements à long terme impliqués par l'aménagement rend difficile une réelle prise de risque du secteur privé dans ce domaine⁵.

2 Une administration propriété de la communauté : renforcer la capacité d'action plutôt qu'offrir des services

Ce chapitre est sûrement celui où la différence culturelle est la plus marquée. Le terme *community*, «communauté», est un élément essentiel de la définition du social dans le discours sur l'action publique américaine. L'espace social apparaît organisé autour de telles communautés qui peuvent être définies par le voisinage, mais pas seulement.

L'analyse des services publics de ce point de vue repose sur une représentation de l'histoire : «C'est seulement avec l'émergence d'une économie industrielle de production de masse que nous avons commencé à recruter des professionnels et des bureaucrates pour faire ce que les familles, les communautés de voisinage, les églises et les associations faisaient précédemment». (p. 52). L'objectif est alors de s'opposer à cette tendance à produire des services pour retrouver

³ dont la première est de vocabulaire : le terme «gouvernement», qui évoque notre «gouvernement» recouvre dans ce cadre, à travers les exemples cités, exactement ce que nous appelons dans le secteur public le «management» et que l'on pourrait souvent tout simplement appeler l'administration.

⁴ Ainsi par exemple dans le rapport dit «Picq» : «En premier lieu, il apparaît indispensable que l'Etat accorde la priorité à ses responsabilités particulières celles que nulle autre institution ne peut exercer à sa place. Il s'agit d'abord des fonctions de souveraineté (la justice, la défense, la diplomatie). Mais au delà de ces domaines, cette responsabilité s'étend à l'édiction des normes et au contrôle de leur application (...) Cette première règle entraîne une deuxième : au delà de ses responsabilités propres, l'intervention de la puissance publique devrait constituer l'exception»

⁵ Janvier Yves, *Foncier aménagement : nouveau contexte, nouvelles approches*, DAEI, 1994., Heinz Werner, *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain, Allemagne, USA, Espagne, Grande Bretagne, Suède, Pays bas, France*, Paris, L'harmattan, 1994, 295 p. Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement, *Techniques territoires et sociétés*, n° 26, 1994, 133 p.

la place des membres de ces communautés dans la définition mais aussi la délivrance de ces services. Ainsi par exemple dans le domaine de la justice : «San Francisco a mis en place des conseils de communauté, avec des médiateurs volontaires, pour résoudre le type de conflits quotidiens qui dégénèrent souvent dans la violence. Lancés à la fin des années 1970 par des activistes communautaires, ces conseils traitent et résolvent maintenant plus de cas que la cour municipale de San Francisco. Ils ont permis de réaliser des économies, mais plus important, ils contribuent à construire un sens de la capacité à agir, à faire passer l'idée que les gens travaillant ensemble dans un même quartier peuvent résoudre leurs problèmes». (p. 56). Certains éléments évoqués peuvent rappeler ce que nous classons sous la rubrique «participation», cela va cependant beaucoup plus loin car il s'agit de changer la nature de la prestation : «Les professionnels et les bureaucraties délivrent des services ; les communautés résolvent des problèmes : Mac Knight décrit une organisation de quartier qui s'est efforcée de forger un partenariat avec l'hôpital local pour améliorer la politique de santé. Quand les efforts restaient sans résultats, l'organisation a appris progressivement non pas à rechercher plus de services délivrés par des professionnels mais plutôt à s'interroger sur ce qui conduit les gens à l'hôpital : les réponses étaient prévisibles : accidents automobiles, violences interpersonnelle, accidents, alcoolisme et morsures de chiens; (...) Il commencèrent avec les morsures de chiens et offrirent une petite récompense aux enfants qui ramèneraient des chiens errants» (p. 66-67).

Les transcriptions les plus proches dans le cadre français de cette approche de l'action publique se trouvent par exemple dans les travaux de Michel Conan sur les quartiers d'habitat, ou de Jean-Louis Laville, les services de proximité en Europe, pour une économie solidaire, Paris, Syros Alternatives,

1992, 247 p.) sur les services de proximité. On peut se demander cependant si les difficultés de transposition ne se trouvent pas tant dans la méthode que dans la reconnaissance sociale même de l'existence d'une «communauté». Ainsi Michel Anselme et Daniel Behar ont-ils montré que si les groupes organisés pour la protection incendie dans le midi fonctionnaient bien c'est que la conviction d'appartenir à une communauté face à ce risque est fortement ancrée dans les esprits. En revanche, pour ce qui concerne les régies de quartiers certains habitants dénoncent cette prise en charge communautaire de l'entretien des espaces publics comme un pis aller face à l'absence de services de qualité dans les quartiers pauvres⁶.

3 Une administration compétitive : injecter de la compétition dans la prestation de services

Les auteurs déclinent trois formes de compétition privé/privé, public/privé, public/public. A propos de la «compétition privé/privé, ils évoquent les problèmes d'«écrémage», on apprend cependant peu de choses par rapport au débat européen sur les conditions de délégation d'un service public au secteur privé ou de privatisation.

La partie sur la compétition public/public développe deux thèmes. Le premier est celui de la mise en concurrence de services internes de l'administration. Cela recouvre ce que l'on appelle les mécanismes type marché⁷. Les agents du ministère de l'Équipement connaissent ce type d'instrument par exemple avec le système de droit à prestation utilisé avec les CETE. Le second est celui des bons ou «vouchers» donnés aux usagers pour choisir leur prestataires dont l'exemple le plus marquant est celui de l'école. Il est amusant de noter que les auteurs présentent le système français qui confronte l'école publique et l'école privée

⁶ Behar Daniel, «L'implication des habitants dans la gestion urbaine», in : *La relation de service dans le secteur public*, 1991, tome 5, p. 5-17.

⁷ L'OCDE publie régulièrement dans sa série PUMA un suivi des principales innovations mondiales dans les mécanismes type marché.

soutenue par l'Etat comme une forme de ce modèle. Ils notent aussi que la simple mise en place de bons ne suffit pas à établir une compétition ; si les mauvaises écoles se trouvent remplies de toutes façons par les élèves qui n'ont pas trouvé de place ailleurs l'effet concurrence est nul.

Le plus remarquable dans ce chapitre est cependant l'affirmation de la nécessité d'une compétition public/privé qui a deux fonctions pour stimuler le secteur public. Dans le cas des services de ramassage des ordures de Phoenix, les services de la ville ont répondu au même appel d'offre que celui ouvert aux entreprises privées. Cela a conduit le service à réduire ses coûts pour s'inscrire dans ceux de la concurrence. Cette démarche a eu aussi pour effet de contribuer à mieux faire fonctionner les marchés : en introduisant un acteur public dans certains marchés on permet de fixer des propositions de prix qui servent de référence face à des ententes ou à un monopole⁸ : *«La distinction importante n'est pas entre le public et le privé mais entre le monopole et la compétition»* (p. 79).

4 Une administration conduite par ses missions: transformer les organisations conduites par les règles

5 Une administration orientée sur les résultats : financer les effets et non les moyens

6 Une administration conduite par les consommateurs : rencontrer les besoins des consommateurs et non ceux de la bureaucratie

Ces trois chapitres s'efforcent de décrire les instruments permettant de remettre l'administration sur ses pieds et de répondre directement aux destinataires du service.

Le chapitre 4 note que *«les administrations dirigées par les règles peuvent bien prévenir une certaine corruption mais au prix d'un gaspillage monumental»* (p. 112). Les auteurs proposent alors une réforme des règles budgétaires qui passe en particulier par une plus grande globalisation et «fongibilité» des crédits, qui permette d'investir et de tirer parti des économies et une réforme de la gestion du personnel qui permette de gratifier les agents qui concourent aux objectifs et de sanctionner les autres. Ils proposent aussi des instruments permettant d'afficher clairement les objectifs. L'ensemble de ces cadres permettant de lever la suspicion portant sur les agents qui peuvent alors proposer des solutions innovantes. Ce qui suppose aussi, cerise sur le gâteau, de pouvoir se tromper. Ted Gaebler avait ainsi institué à Visalia, la ville dont il était City manager, le prix de l'erreur la plus spectaculaire de l'année. Il s'enorgueillit même de l'avoir reçu une année pour avoir annoncé à la télévision, sans consulter le conseil municipal, que l'on verserait des dividendes aux citoyens sur le surplus du budget de la ville.

Le chapitre 5 évoque le passage de l'obligation de moyen à l'obligation de résultat et souligne le rôle essentiel dans cette évolution des instruments de mesure de la performance. On y retrouve une notion équivalente à celle des «niveaux de service» qui ont été développés dans le domaine de l'exploitation routière⁹. Les auteurs proposent dans le prolongement d'allouer les budgets aux services en proportion des résultats finaux enregistrés.

Dans le chapitre 6 on trouve la gradation des moyens permettant de mieux répondre aux consommateurs. A un premier niveau se trouve l'ensemble des instruments d'écoute des attentes (enquêtes externes, groupes de

⁸ Cet effet peut parfois être recherché d'emblée: au Québec, la municipalité de Hull confrontée à une hausse des prix des travaux publics liée au marché au jeux olympiques de Montréal a utilisé ses services pour répondre à certains appels d'offre ouverts au privé de manière à contrecarrer les ententes (Ceci présuppose bien sûr que l'on puisse s'assurer que les conditions de production sont comparables et que le service public intègre bien tous ses coûts.) : Hamel Pierre, Guenette Nancy, «La concurrence entre le privé et le public», Sixièmes entretiens du centre Jacques Cartier, *La vétusté des infrastructures urbaines*, Inguil, 1993.

⁹ Pour une critique des limites des expériences françaises : Trosa Sylvie, «La mise en place d'indicateurs de qualité : une comparaison Equipement-France télécom», *Les Cahiers du management*, n° 13, 1994, p. 62-69.

consommateurs, courrier électronique (l'équivalent de notre Minitel), médiateurs, traitement des réclamations, numéro vert, boîtes à idées...). A un second niveau se trouvent les garanties de service ou de résultat : *«Pour contraindre les formateurs à prendre au sérieux la nécessité de préparer les étudiants au marché du travail, Fox Valley a décidé en 1990 d'offrir aux étudiants une garantie. Si un diplômé ne peut trouver un travail dans sa branche dans les six mois, l'université lui garantit un certain nombre de cours supplémentaires plus un support de services comme le conseil ou la préparation aux interviews»* (p. 175). Si le premier niveau trouve de nombreux équivalents dans le système français, l'engagement sur des niveaux de service ou plus encore sur des niveaux de résultat tel qu'il est envisagé dans la circulaire dite Juppé de juillet 1995 reste encore largement à inventer¹⁰. Le troisième niveau consiste enfin à mettre le consommateur *«dans le siège du chauffeur»* en lui donnant les moyens de choisir parmi les prestations offertes, et l'on revient au système de bons évoqué précédemment.

7 Une administration qui entreprend : gagner plutôt que dépenser

Partant de l'exemple de Los Angeles qui a su faire des jeux olympiques une opération bénéficiaire, les auteurs donnent de nombreux exemples d'administrations qui ont su créer de véritables entreprises ou qui ont su tirer parti des redevances de services. Toutefois les auteurs reconnaissent que derrière ces réussites se cachent aussi des échecs et des administrations qui ont perdu de l'argent. Pourquoi les contribuables devraient-ils être actionnaires forcés d'opérations douteuses ?

8 Une administration qui anticipe : prévenir plutôt que guérir

Après avoir souligné l'importance de mesurer les coûts comparés de la prévention et de l'action curative et souligné la nécessité de développer des instruments de prospective, les auteurs reviennent sur les effets dévastateurs de l'annuité comptable. Ils plaident à la fois pour la constitution de réserves (3 à 5 % pour problèmes graves bloqués chaque année) et évoquent le cas de la Nouvelle Zélande qui a su mettre en place une comptabilité patrimoniale (accrual accounting). Il s'agit d'intégrer dans les comptes non seulement le présent mais aussi ce qui nous attend, d'intégrer les investissements réalisés mais aussi leur dépréciation ainsi que les dépenses à venir déjà prévisibles.

9 Une administration décentralisée : de la hiérarchie à la participation et aux équipes de travail

Contrairement à ce que pourrait suggérer le terme «décentralisé», il ne s'agit pas de décentralisation, ni même principalement de ce que l'on met derrière le terme «déconcentration» mais de la responsabilisation directe des agents situés au plus bas de l'échelle. Un certain nombre de décisions doivent être déléguées à ceux qui sont en mesure dans le même moment de diagnostiquer le problème et de le résoudre. Ceci doit être relié à la recherche d'organigrammes les plus «plats» possibles, de la satisfaction des agents au travail et de la sécurité de l'emploi qui leur permet de s'engager. Il faut aussi se donner des instruments qui permettent de soutenir une innovation venue de la base et empêcher qu'elle ne soit étouffée même si elle tend à déstabiliser la hiérarchie directe. Osborne et Gaebler soulignent la nécessité d'une bonne coopération entre les agents de base et les managers sans toutefois répondre aux objections de Michael Lipsky qui note que s'il est facile d'intéresser des managers, peu nombreux, à l'atteinte des objectifs la récompen-

¹⁰ «En se référant à ces principes, chaque service en contact direct avec les usagers établira un programme d'amélioration et de simplification de ses relations avec le public, en définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre» : Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.

se (en termes de carrière notamment) d'un très grand nombre d'agents de base est plus délicate¹¹.

10 Une administration orientée sur le marché : utiliser le marché comme levier pour le changement

Ce dernier chapitre présente des exemples d'interventions économiques de l'Etat destinées à structurer des marchés comme celui du logement à travers des aides aux accédants, ou à produire des réductions des émissions de polluants au moyen de taxes vertes. Cette action peut passer par l'institution de règles, la mise à disposition d'informations aux consommateurs, la création d'une demande, le soutien de l'offre, le capital risque, l'orientation idoine des placements de fonds de pension, la création d'espaces de rencontre entre acheteurs et vendeurs, l'internalisation des coûts externes etc... Cette orientation est mise en opposition avec l'approche par programme qui est très prégnante dans le système américain.

En guise de conclusion : économie mixte et qualité totale

L'ouvrage qui se présente au début comme une «carte» des innovations en cours, l'est à la fin comme une «check list» des réformes à conduire. Il n'est pas sûr cependant que l'ensemble soit si cohérent que ne veulent bien le laisser penser les auteurs, cependant deux lignes de forces se dessinent : la première concerne l'esquisse d'une redéfinition des relations entre le secteur public et le secteur privé, en quelque sorte une économie mixte à l'américaine, la seconde correspond à des évolutions managériales dominées par le modèle de la qualité totale.

Que ce soit autour du partenariat public privé, de la confrontation concurrentielle

entre les secteurs publics et les secteurs privés, de l'engagement entrepreneurial de l'administration ou du développement d'instruments permettant de structurer certains marchés comme celui du logement ou de mener des politiques de protection de l'environnement, une même idée traverse l'ouvrage : on ne doit pas tracer une ligne séparant a priori les secteurs publics et privés. Les exemples évoqués sont autant de piques contre la conception libérale stricte qui à la fois se fie à des marchés non régulés qui peuvent conduire à des effets inverses de ceux recherchés et conforte l'administration dans son rôle purement bureaucratique. Cependant faute d'une théorie définissant la nature des activités pour lesquelles la collectivité publique peut prendre des risques, comme on la trouve autour de la notion de service public ou, dans le monde anglo-saxon, autour de la notion de bien public, la seule mise en cause de la séparation stricte administration marché apparaît bien fragile. L'apport le plus novateur, vu de France, est alors sûrement le fait de considérer, le mixage public privé non comme un jeu à deux mais comme un jeu à trois. Il faut selon eux équilibrer le rôle de l'administration, des marchés et celui des communautés ou du troisième secteur¹².

Un grand nombre des propositions de réorganisation internes proposées sont rattachées explicitement à la méthode Total Quality Management ou «qualité totale»¹³. La réinvention proposée est traversée par le projet de «faire pénétrer le destinataire» dans le processus de production, sans que cette évolution se fasse contre les agents mais au contraire en cherchant à en faire aussi les bénéficiaires de l'action engagée. Un certain nombre des améliorations proposées trouvent leur équivalent ici ou là dans les administrations et services publics français : fongibilité des crédits, obligation de résultats plus

¹¹ Michael Lipsky, *Street level bureaucracy: dilemmas of the individuals in the public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1982, ch. 2.

¹² Une telle approche a été théorisée par deux universitaires australiens : Stretton Hugh, Orchard Lionel, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice*, New York, St Martin's Press, 1994, 301 p.

¹³ Pour une analyse comparée de l'émergence du thème de la «qualité» dans ces gestions publiques américaines et anglaises cf.: POLLITT Christopher, *Managerialism and the public services*, Oxford, Black well, 1993.

que de moyens, affichage de niveaux de services. Mais il faut bien reconnaître que, surtout pour ce qui concerne la prise en compte directe et non reconstruite des attentes des usagers, le plus gros du travail reste à faire et un certain nombre des récits d'innovations rapportés dans cet ouvrage sont assez stimulants. On peut cependant s'interroger sur la réduction de fait de toute relation entre l'administration et l'extérieur à cette adaptation à la demande. Il est étonnant de ne pas trouver de chapitre sur l'évaluation¹⁴ et les rares moments où les auteurs

parlent du système politique, c'est pour dénoncer les effets pervers de la succession des échéances électorales. Le rabatement systématique de l'action publique sur la satisfaction d'un consommateur ou d'une communauté n'est pas, comme le déclarent les auteurs, une simple question de méthode détachée de toute idéologie, mais bien une conception du politique dont on ne voit pas à quel moment dans le dispositif présenté, elle serait soumise à la discussion et au choix des citoyens.

¹⁴ Une des raisons se trouve peut-être dans le fait que le thème de l'évaluation a été mis en avant tout particulièrement par des groupes conservateurs auxquels s'opposent Osborne et Gaebler : cf. Fischer Franck, «L'expertise en politiques publiques et la nouvelle classe, une critique de la thèse néo-conservatrice», *Annales de la recherche urbaine*, n° 47, 1990, p.17-26.

Annexe IV

A l'intérieur de la « machine à réinventer » : la réforme « Clinton-Gore », deux ans après.

• *Note de lecture sur le livre de D.F. Kettl et J. Dilulio (dir.) :
« Inside the reinvention machine, appraising governmental reform ».
The Brookings institution, 1995*

Jacques Theys, Centre de prospective et de veille scientifique.

1) « The National Performance review » de septembre 93

Lors de la campagne électorale de 92, le président Clinton avait promis une réforme profonde de l'administration américaine. Quelques mois après son entrée en fonction le 7 septembre 93, le vice-président Al Gore rendit public un rapport intitulé : « The national performance review » (NPR), marquant ainsi la volonté de la Maison Blanche de concrétiser rapidement cette promesse. « Inside the reinvention machine », édité en juin 95 par la Brookings institution, constitue la première tentative d'évaluation de cette réforme, après un peu plus d'une année de mise en œuvre.

Très largement inspiré du livre de David Osborne et Ted Gaebler « Reinventing government »¹, le rapport « AL GORE » était très ambitieux puisqu'il faisait près de 400 recommandations (384), couvrant tous les aspects de l'action publique et la quasi totalité des agences fédérales. Le sous titre du rapport : « De la paperasse aux résultats : créer un gouvernement qui fonctionne mieux et coûte moins »², en explicite assez clairement les orientations. Il s'agit à la fois de faire des économies (réduction du déficit budgétaire de plus de 100 milliards de dol-

lars et du nombre de fonctionnaires de plus de 250 000)³ ; et de redonner à l'administration sa capacité d'initiative et d'adaptation. Plus précisément les réformes envisagées s'articulent autour de six objectifs majeurs :

- « changer de politiques et de programmes »,
- « réorganiser les structures » ;
- « réduire les budgets » ;
- « redonner leurs responsabilités aux gestionnaires opérationnels (« line managers ») » ;
- « améliorer le service aux consommateurs » ;
- et enfin, « simplifier et modifier les systèmes de décision ou les procédures ».

• Finalement l'originalité du rapport « NPR » est d'abord de mettre l'accent sur l'importance d'un changement dans la culture du gouvernement : « le problème », est-il écrit en introduction, « n'est pas dans la paresse ou l'incompétence des fonctionnaires, il est dans une paperasse et une réglementation si étouffantes qu'ils empêchent toute « once » de créativité... Washington est remplie d'organisations construites pour un environnement qui n'existe plus... Dans un monde en transformation rapide, où les technologies de l'information permettent de communiquer instantanément à des milliers de personnes ;

¹ Voir le compte rendu qui est fait, dans les pages précédentes, par Gilles Jeannot.

² « From red tape to results : creating a government that works better and cost less ». (Government printing office, 1993).

³ Sur un total d'environ 2,1 millions de fonctionnaires fédéraux, soit un peu plus de 10 %.

un monde soumis à une compétition globale extrêmement dure, où les consommateurs sont beaucoup plus exigeants, les grandes bureaucraties verticales et centralisées (top-down) qu'elles soient publiques ou privées ne fonctionnent plus bien».

«Il faut changer la culture du gouvernement... en introduisant les dynamiques de marché ; exposant les programmes non nécessaires à la critique ; mettant en place des indicateurs de mesure ; donnant aux consommateurs et aux usagers le pouvoir de rejeter ce dont-ils n'ont pas besoin... et ainsi redonner des marges de manœuvre pour les adaptations indispensables».

2) Quelle évaluation après une année de fonctionnement ?

«**Inside the reinvention machine**» n'est pas, à proprement parler, un bilan de la réforme [un tel bilan serait prématuré] ; mais plutôt une évaluation de ses chances de succès ou de ses risques d'échec dans le futur.

Cette évaluation peut se résumer à deux assertions en partie contradictoires. D'une part les résultats obtenus après une année d'application du rapport «NPR» apparaissent comme suffisants pour que les spécialistes de la Brookings puissent considérer la réforme Clinton-Gore comme une des plus grandes réformes de l'administration américaine depuis le début du siècle (avec la Commission Hoover). Mais, d'autre part, les mêmes experts doutent du caractère «soutenable» à long terme de cette même réforme.

■ Les résultats obtenus après un an de réforme apparaissent impressionnants :

- les formulaires et procédures ont été considérablement simplifiés. Le manuel de 10 000

pages qui définissait les règles de fonctionnement du personnel fédéral a, par exemple, été supprimé, ainsi que le questionnaire «monstrueux» que devaient remplir les candidats à un poste dans la fonction publique («application form SF-171»).

- les procédures de marché public et d'acquisition d'équipements ou de fournitures ont, elles aussi, été profondément modifiées (Federal Acquisition Streamlining act de 1994) ;

- les mécanismes de coordination du «management public» ont été semblablement améliorés ; notamment par la création du «**Président Management Council**», rassemblant autour de la directrice du budget [l'OMB, lui même fortement restructuré], les principaux responsables de la réforme au sein des ministères ou des agences ;

- les structures des ministères ou des agences ont été profondément transformées, pour les recentrer autour de leurs grandes priorités d'action ;

- chaque administration a mis en place des «**laboratoire de réinvention**» («réinvention labs») chargés d'expérimenter les propositions d'innovation faites en interne ;

- une réflexion sur des «indicateurs» de performance a été engagée, et des enquêtes lancées auprès des usagers des services publics ;

- un nouveau mécanisme de concertation avec les syndicats a été mis en place : le «**National Partnership Council**», avec comme mandat de préparer les négociations sur l'ensemble des réformes à mettre en œuvre, (12 membres nommés pour deux ans) ;

- environ 12 milliards de dollars d'économies budgétaires ont pu être obtenues en un an, notamment grâce à une meilleure gestion des contrats publics⁴.

⁴ Sur les 110 milliards d'économies prévus par le NPR, 40 devaient être obtenus par des réductions d'effectif ; 36 par une modification des programmes fédéraux et 34 par une rationalisation des marchés publics.

Le rythme des réformes a certes été très différent selon les ministères et les agences : mais les auteurs remarquent qu'il a été particulièrement rapide dans quelques administrations très importantes comme le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Urbanisme et du Logement (HUD), ou encore l'US Agency for international development (Agence américaine de coopération économique). Là, mais également dans de nombreuses autres agences, il y a donc eu des avancées incontestables.

■ **Plusieurs raisons laissent pourtant craindre que la réforme (NPR) ne soit pas «soutenable» à long terme**

- il y a, à l'évidence une contradiction, qui semble insurmontable, entre les trois grands objectifs de la réforme qui sont, respectivement, la réduction des moyens («Downsizing»), la «remise à plat» des structures («Reengineering») et la «réinvention de l'action publique» par des fonctionnaires auxquels on aurait donné plus de responsabilités et d'autonomie. («continuous improvement»). (voir le tableau 1).

L'accent, mis dans un premier temps sur les économies budgétaires a probablement inhibé la volonté d'innovation à terme, d'autant que ces économies concernent la strate intermédiaire des fonctionnaires sur laquelle repose, aussi, la capacité d'inventer de nouvelles formes d'action sur le terrain ;

Tableau 1

**Trois logiques (contradictoires ?)
de réforme administrative**

LOGIQUES DE REFORME	REDUCTION DES MOYENS	RESTRUCTURATION	AMELIORATION CONTINUE DE LA QUALITÉ
BUT	Moins de dépenses	Efficacité	Responsabilité
DIRECTION	De l'extérieur vers l'extérieur	Top-down (haut → bas)	Bottom-up (bas → haut)
METHODE	Objectifs «brutaux»	Compétition	Coopération
FOCALISATION	Taille	Processus	Relations inter-personnelles
ACTION	Discontinue	Discontinue	Continue

Source : Donald D. KETTL

- En ne touchant que les fonctionnaires permanents et non les cadres politiques qui constituent la haute fonction publique («political appointees») la réforme crée des tensions difficilement gérables entre ces

deux groupes et un «éclatement» des intérêts qui expliquent, concrètement, le manque de cohérence des réformes proposés dans chaque agence ou ministère voir tableau 2) ;

Tableau 2

**Les avancées de la réforme «NPR» dans six administrations fédérales
par catégorie de personnel impliqué**

Propositions de réformes par :

- P = Political appointees (cadres politiques)
- C = Fonctionnaires de carrière
- B = Les deux (P et C)

TYPES DE REFORMES	MINISTERES					
	AGRICULTURE	INTERIEUR	COOPERATION (AID)	SANTE	TRAVAIL	LOGEMENT (HUD)
Changement de politique	P	P	B	P	—	B
Réorganisation des structures	P	—	B	—	—	—
Réduction des budgets	P	P	B	—	—	—
Responsabilisation des cadres opérationnels	C	B	B	C	B	B
Amélioration des services aux consommateurs	—	—	B	—	B	B
Modification des systèmes de décision	C	—	B	C	B	B

Source : B. RADIN

- les promoteurs de la réforme ont bien compris le lien qu'il y avait entre la suppression des routines administratives («the low politics») et l'efficacité des politiques présidentielles («the high politics»). Mais ils ont, en sens inverse, sous-estimé les conditions proprement politiques qui étaient indispensables à la réussite du NPR : la nécessité de changer les grands programmes fédéraux et, surtout, de convaincre le Congrès. De fait le Congrès, en bon défenseur des intérêts de ses mandats, s'est montré très hostile à toute rationalisation des dépenses publiques et des réglementations⁵;

- ont été également sous-estimés les efforts nécessaires en matière de recrutement, de sensibilisation du personnel, de formation ou encore d'incitation ; efforts sans lesquels le changement culturel attendu risque de ne jamais se produire ;

- enfin, les spécialistes de la «Brookings» mettent l'accent sur les conséquences négatives

éventuelles d'un manque de «pilotage» de la réforme par la Maison Blanche elle-même. Ils s'interrogent, en particulier, sur l'évolution possible de la notion d'intérêt général dans un contexte qui valorisera de plus en plus l'autonomie des administrateurs et la satisfaction des usagers, et donc sur les risques d'une «réféodalisation» du pouvoir exécutif.

• C'est, là encore, une autre façon de réaffirmer le message principal qui sous-tend l'ensemble du livre de la Brookings, «Inside the revention machine» : **le «problème» de l'administration n'est pas seulement un problème de management, c'est aussi un problème politique au sens large, c'est-à-dire un problème de mobilisation des acteurs concernés autour d'un même projet cohérent⁶;** et l'on voit mal, aux Etats Unis qui (les syndicats, les fonctionnaires, le Congrès, la Maison Blanche, l'opinion publique ... ?) peut être porteur d'un tel projet à long terme (dans un contexte de «démobilisation politique»).

⁵ Sans qu'on puisse déjà dire si le changement de majorité intervenu fin 1994 modifiera ou pas ce comportement.

⁶ Il serait faux d'en conclure que le livre cherche essentiellement à défendre une thèse : par la diversité et la profondeur des points de vue qui y sont abordés, il s'agit, certainement d'une des meilleures introductions possibles à l'analyse **pratique de la conduite** des réformes administratives dans quelques pays que ce soit. Un compte rendu plus détaillé en sera fait prochainement dans la revue futures.

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuil (INRETS), Roger Perrinjaquet (Ecole Polytechnique de Lausanne), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), Serge Watchter (DATAR).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.
Rédaction, correspondance, contact : Marie-José Roussel, tél. (1) 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction** : Monique Cavagnara, tél. (1) 40 81 63 12, DRAST, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression** : LACER. Achevé d'imprimer : 3^e trimestre 1995.
